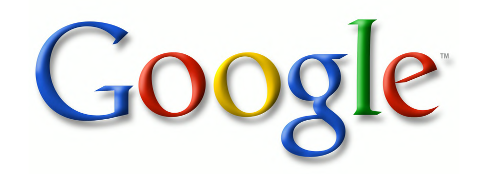







SIGILLVM ACADEMIAE HARVARDIANAE IN NOV · ANG ·
CHRISTO ET ECCLESIAE
VE RI TAS



Vereinheitlichung des Arbeiterschutzrechtes durch Staatsverträge

Ein Beitrag zum internationalen Verwaltungsrecht

Habilitationsschrift

der

Hohen Juristischen Fakultät
der Ruprecht-Karl-Universität in Heidelberg

zur

Erlangung der venia legendi

vorgelegt von

Franz Dochow
Dr. jur. et phil.

Berlin
Carl Heymanns Verlag
1907

Gedruckt bei Julius Sittenfeld in Berlin W.

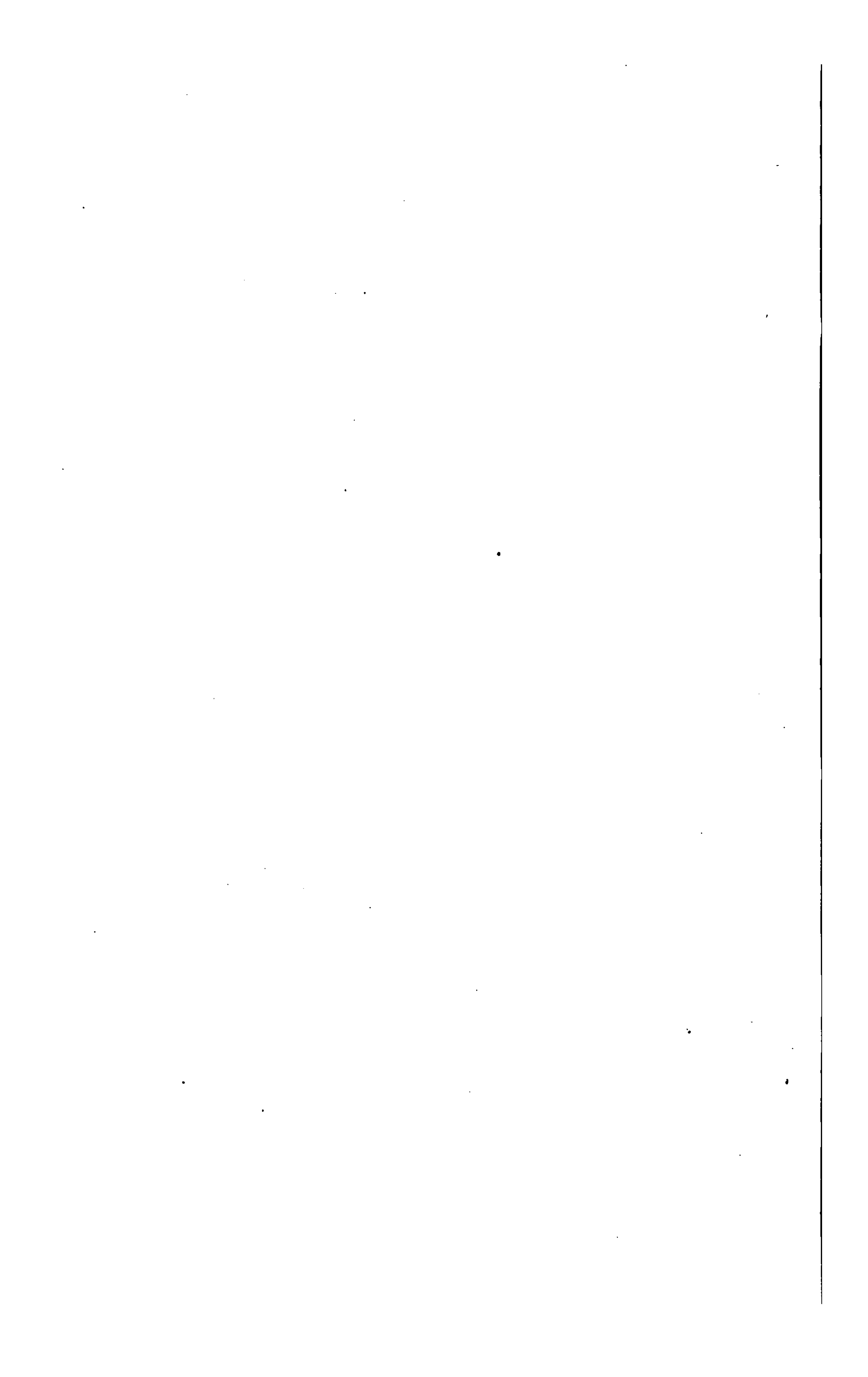
Verlags-Archiv 4251

Dem Andenken meines Vaters

Dr. jur. Adolf Dochow

weil. o. ö. Professor der Rechte in Halle a. S.

Inhalt.



Abkürzungen.

Schriften = Schriften der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz.

Nr. 1. Die internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz. Berichte und Verhandlungen der konstituierenden Versammlung, abgehalten zu Basel am 27. und 28. September 1901.

Nr. 2. Verhandlungen der zweiten Generalversammlung des Komitees der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz, abgehalten in Köln am 26. und 27. September 1902, nebst Jahresberichten der internationalen Vereinigung und des internationalen Arbeitsamtes. Jena 1903.

Nr. 3. Verhandlungsbericht der dritten Generalversammlung des Komitees der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz, abgehalten zu Basel am 25.—28. September 1904, nebst Jahresberichten. Jena 1905.

Nr. 4. Zwei Denkschriften zur Vorbereitung einer internationalen Arbeiterschutzkonferenz. Jena 1905.

Frauennachtarbeit = Die gewerbliche Nachtarbeit der Frauen. Berichte über ihren Umfang und ihre gesetzliche Regelung.

Gesundheitsgefährliche Industrien = Gesundheitsgefährliche Industrien. Im Auftrage der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz eingeleitet und herausgegeben von Prof. Dr. Stephan Bauer, Direktor des internationalen Arbeitsamtes in Basel. Jena 1903.

Bulletin = Bulletin des internationalen Arbeitsamtes. Band 1—4. Jena 1902 bis 1905. Band 5 im Erscheinen.

Protokoll I = Internationale Konferenz für Arbeiterschutz in Bern (8. bis 17. Mai 1905). (Deutsche Übersetzung.)

Protokoll II = Internationale Konferenz für Arbeiterschutz in Bern (17. bis 26. September 1906), zitiert nach Actes de la Conférence diplomatique pour la protection ouvrière réunie à Berne du 17. au 26. septembre 1906. Berne 1906. Annexe au n° 45. (7. novembre 1906) de la Feuille fédérale.

Dochow, Zeitschrift = Dochow, Internationaler Arbeiterschutz. Zeitschrift für internationales Privat- und Öffentliches Recht. XVI. 1906. S. 574—593.

Einleitung.

Das Jahr 1904 bedeutet das Anfangsjahr für die Entstehung eines internationalen gesetzlichen Arbeiterschutzrechtes. Frankreich und Italien schlossen in diesem Jahre den ersten Staatsvertrag, der für die Staatsangehörigen der Vertragschließenden besondere Vergünstigungen in Bezug auf Arbeiterschutz und Arbeiterversicherung vorsieht.

Dieses internationale Arbeiterschutzrecht, das, wie im ersten Teile dieser Abhandlung näher ausgeführt ist, dem internationalen Verwaltungsrecht einzugliedern ist, wird seine weitere Ausgestaltung zunächst durch die Berner Übereinkommen erfahren, die im zweiten Teil eingehend besprochen sind. Diese bedürfen zwar noch der Ratifizierung, da sie aber von europäischen Staaten unterzeichnet sind, kann man mit Sicherheit annehmen, daß diese Ratifizierung bis zum richtigen Zeitpunkt erfolgen wird. Für das Deutsche Reich versteht sich das von selbst, von Frankreich kann es mit der gleichen Zuversicht erwartet werden, und selbst wenn in einigen anderen Staaten nachträglich Bedenken entstehen würden, so kann man auf jeden Fall heute schon von Staatsverträgen reden, die von mindestens drei Staaten geschlossen werden. Denn Italien ist, wie des Näheren ausgeführt werden wird, durch seinen Vertrag mit Frankreich gebunden, auf dem Gebiete des Arbeiterschutzes die gleichen Änderungen vorzunehmen.

Wie weit die Rechtswissenschaft dem neuen Zweig des internationalen Rechtes Beachtung geschenkt hat, habe ich an anderer Stelle ausgeführt.[1]) Der Zweck meiner Abhandlung ist erreicht,

[1]) Dochow, Internationaler Arbeiterschutz. Zeitschrift für internationales Privat- und öffentliches Recht, XVI, 1906, S. 574. Die Abhandlung enthält einen ausführlichen Bericht über die rechtswissenschaftliche und volkswirtschaftliche Literatur, soweit sie in den letzten Jahren zu der Frage des internationalen Arbeiterschutzes Stellung genommen hat.

wenn es mir gelungen ist zu zeigen, daß sein Anfang von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die weitere Ausgestaltung des internationalen Arbeiterrechtes ist. Stier-Somlo[1]) glaubt nicht zu übertreiben, wenn er den französisch-italienischen Vertrag als einen Merkstein in der Geschichte bezeichnet; es genügt wohl, wenn man das, was Franz Kahn[2]) zutreffend von dem ersten internationalprivatrechtlichen Abkommen sagt, auch auf diesen Vertrag anwendet: er bedeutet ein juristisches Ereignis, das den Übergang zu einem internationalen Recht bildet, dessen Internationalität bisher nur in den Köpfen der Theoretiker bestand, zu einem wirklichen, völkerrechtlich-garantierten, internationalen Recht. Und wie das erste Haager Abkommen nicht vereinzelt blieb, so folgten auch hier dem ersten Vertrag neue erweiterte und bedeutungsvollere Übereinkommen, die über den ersten Anfang erheblich hinausführten.

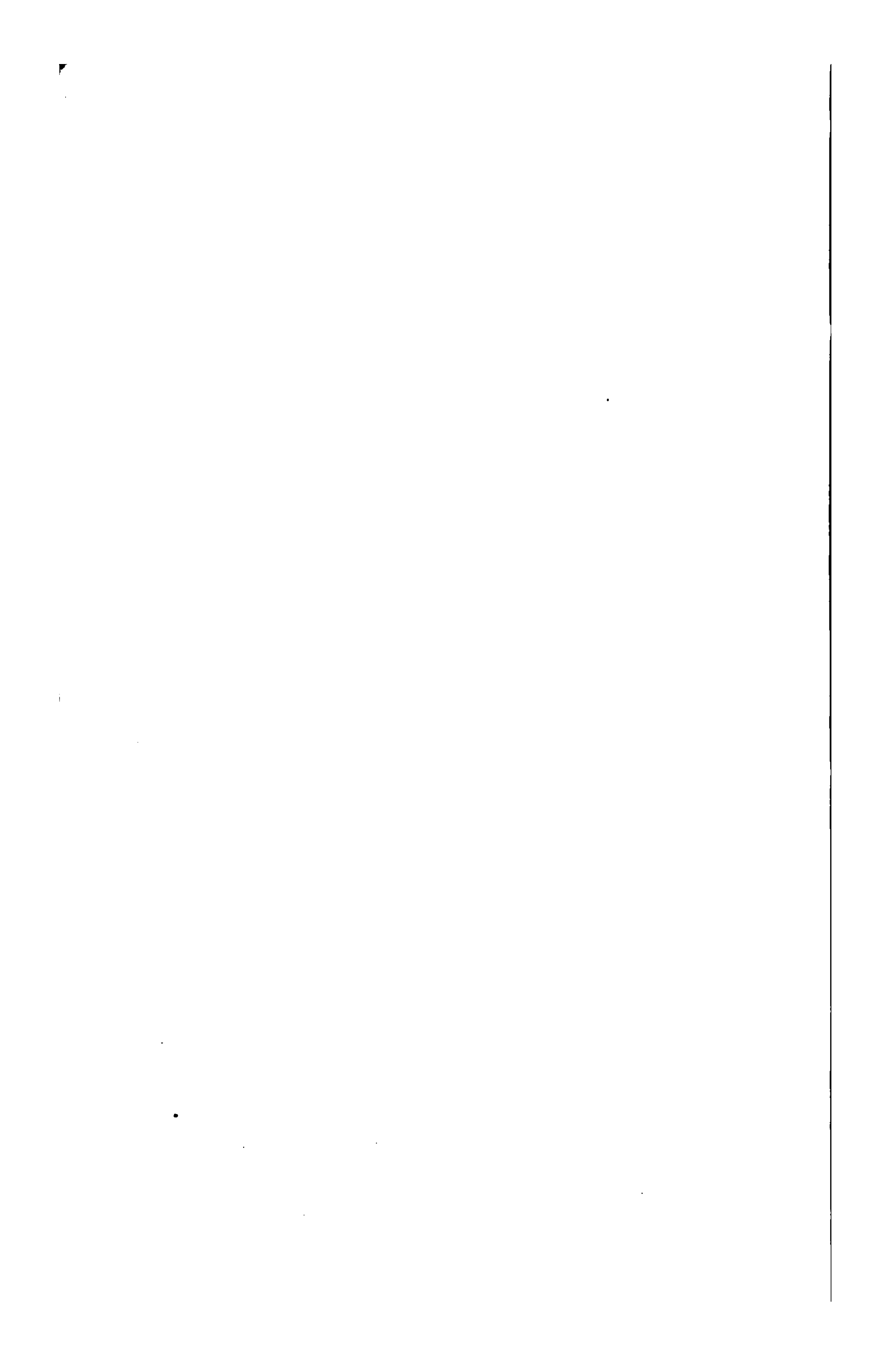
---

[1]) Stier-Somlo, Die erste internationale Arbeiterschutzkonvention. Blätter für vergl. Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre. 1905. I. S. 198. — Dochow, Zeitschrift. S. 583.

[2]) Kahn, Die einheitliche Kodifikation des internationalen Privatrechts durch Staatsverträge. S. 1.

I.

Internationales Verwaltungsrecht



1.

Um internationale Rechtsfragen befriedigend regeln zu können, schließen gleichberechtigte Staaten unter einander Verträge ab. Die Staatsverträge berechtigen und verpflichten die Vertragsschließenden, sobald sie ratifiziert sind.[1] Das Interesse gebietet den Staaten, Verträge zu schließen und aufrecht zu erhalten, weil sie sonst aus der Verkehrsgemeinschaft ausscheiden.[2] Der Staatsvertrag ist ein Versprechen, das einem gleichberechtigten Kontrahenten erteilt wird und mit Notwendigkeit eingelöst werden muß.[3] Der Staatsvertrag muß erfüllt werden, er muß staatsrechtlich zur Geltung gebracht, zum Bestandteil der innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsordnung gemacht werden.[4] Dies wird vielfach im Vertrage selbst zum Ausdruck gebracht. So heißt es z. B. in der Reblauskonvention vom 3. November 1881, daß die vertragschließenden Staaten sich verpflichten, ihre innere Gesetzgebung, sofern sie es nicht bereits getan haben,[5] zu vervollständigen, um ein gemeinsames und wirksames Vorgehen gegen die Einschleppung und Verbreitung der Reblaus zu

---

[1] v. Liszt, Das Völkerrecht, IV. Aufl. Berlin 1906. § 21. v. Martitz, Völkerrecht („Kultur der Gegenwart", Teil II, Abteilung VIII), 1906. S. 454. Die völkerrechtlichen Verträge; Jellinek, Die rechtliche Natur der Staatenverträge. Wien 1880. S. 55. Bis zur Ratifikation liegen nur Punktationen vor; erst mit dieser entsteht der Vertrag. G. Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. VI. Aufl. Leipzig 1905.

[2] Jellinek, a. a. O., S. 57.

[3] Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht. Neubearbeitung. Tübingen 1907. S. 155. Jellinek, Allgemeine Staatslehre. II. Aufl. Berlin 1905. S. 721. Vereinbarungen haben eine dauernde Gemeinsamkeit bestimmter staatlicher Interessen zur Voraussetzung und führen zu Verwaltungsbündnissen oder Verwaltungsvereinen. (Unionen.)

[4] Anschütz, Encyklopädie der Rechtswissenschaft. Leipzig II, 1903. S. 617. G. Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 695.

[5] Die vertragschließenden Staaten waren von der internationalen Konvention vom 17. September 1878 zurückgetreten, um eine neue zu schließen. — Triepel, Völkerrecht und Landesrecht. 1899. S. 289[1].

sichern. Die Folge war, daß im Deutschen Reich eine Anzahl kaiserlicher Verordnungen und ein Ausführungsgesetz vom Jahre 1883, das durch das Gesetz vom 6. Juli 1904[1]) ersetzt war, erlassen wurden. Auch die noch nicht ratifizierten Berner Übereinkommen des Jahres 1906 sprechen es aus, daß es den kontrahierenden Staaten obliege, die Verwaltungsmaßnahmen zu treffen, welche notwendig sind, um in ihren Territorien die strikte Durchführung der Bestimmungen der Übereinkommen zu sichern.[2])

Die sich ergebenden notwendigen Änderungen können in einer Erweiterung oder in einer Einschränkung des geltenden Rechtes bestehen. Es kommt darauf hinaus, auf Grund der internationalen Übereinkommen die nationalen Gesetze und Verordnungen so zu gestalten, daß sie ein international gleiches Recht zum Ausdruck bringen.[3]) Dabei kann es vorkommen, daß das geltende Recht eines der Vertragsstaaten den Vertragsbestimmungen bereits entspricht, z. B. wenn man es zur Grundlage der durch Vertrag gleichmäßig zu gestaltenden Bestimmungen genommen hat. Dann ist dieses schon geltende Recht, obwohl es sein Entstehen dem Vertrage nicht verdankt, als internationales Recht anzusehen. Gehen die geltenden Bestimmungen sogar über das im Vertrag Verlangte hinaus, so wäre es nur soweit als internationales Recht anzusehen, als es den Forderungen des Vertrages entspricht.

Da alle Rechtsfragen einer internationalen Regelung unterzogen werden können, bestehen keine Bedenken, das gesamte internationale Recht in gleicher Weise zu gliedern wie das geltende nationale Recht. So entwickelt sich allmählich ein in den verschiedenen

[1]) R.G.Bl. 1904. S. 261. Die einzelnen Verordnungen sind aufgeführt bei Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung. 17. Aufl. 1906, S. 528.

[2]) v. Martitz, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen. I. 1888. S. 414. Ein mit dem internationalen Recht in Widerspruch stehender legislativer, richterlicher, administrativer Staatsakt ist rechtswidrig — wenn auch nicht nichtig. G. Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 696. Die staatsrechtliche Verbindlichkeit des Vertrages wird erst durch Einführung seitens der betreffenden Staatsgewalt begründet. Nach Kaufmann, Die Rechtskraft des Internationalen Rechtes, 1899, S. 29, tritt entsprechend dem Gegenstande des Vertrages eine neue internationale Rechtsordnung für die betreffende internationale Völkergemeinschaft, welche die verschiedenen Volksgemeinschaften der Vertragsstaaten in sich befaßt, ins Leben. Vgl. dagegen G. Meyer, Jellinek, Anschütz u. a.

[3]) Dazu: Levis, Das internationale Entmündigungsrecht des Deutschen Reiches. 1906. S. 10.

Staaten geltendes internationales Privat- und öffentliches Recht. Das internationale Privatrecht ist fortdauernd Gegenstand wissenschaftlicher Erörterungen,[1] dem internationalen Verwaltungsrecht hat man dagegen weniger Beachtung geschenkt, deshalb lohnt es sich, auf dessen Begriff und Umfang näher einzugehen, und zwar unter vorwiegender Berücksichtigung des Deutschen Reiches. Einer besonderen Untersuchung, ob das Deutsche Reich sich an den Regelungen internationaler Fragen beteiligen kann, bedarf es hier nicht. Das Reich hat das Recht, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, „worin inbegriffen die Kompetenz liegt, überhaupt alle friedlichen völkerrechtlichen Verhandlungen und Negotiationen vorzunehmen, einerlei ob sie zum Abschlusse eines internationalen Rechtsgeschäfts führen oder nicht.“ Dabei ist es ganz belanglos, ob die Vorbereitungen und Vorberatungen von einer Staatsregierung oder einer privaten Vereinigung geleitet werden. Die Regierungen pflegen von dem Recht Gebrauch zu machen — es geschieht dies meistens auf eine Einladung hin — Delegierte zu den Beratungen nationaler wie internationaler Vereinigungen zu schicken. Diese Delegierten können sich entweder darauf beschränken, in einer Begrüßungsansprache das Wohlwollen ihrer Staatsregierung gerade für diese oder jene Vereinigung zum Ausdruck zu bringen, oder sie nehmen Anteil an den Beratungen, woraus sich dann für beide Teile Nutzen ergeben kann. Wenn es der „augenblickliche Geschäftsgang“ einer Regierung nicht gestattet, an einer derartigen Versammlung teilzunehmen, so hat das meist einen tieferen Grunde Ohne Zweifel ist es für die Regierungen von Vorteil, wenn sie möglichst frühzeitig mit den Bestrebungen in Fühlung kommen, die später zu gesetzlichen Maßnahmen führen können.

[1]) Literatur bei Endemann, Lehrbuch des bürgerlichen Rechtes. I. 9. Aufl. 1903. § 20. — Klein, Internationalrechtliche Privatrechtseinheit. Zeitschrift für internationales Privat- und öffentliches Recht. 1906. XVI. S. 1ff.

[2]) Anschütz, Encyklopädie der Rechtswissenschaft. II. S. 614. G. Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 695. Beim Abschluß eines Staatsvertrages sind in der Regel zwei Stadien zu unterscheiden: die vorläufige Vereinbarung unter den Bevollmächtigten der betreffenden Staaten und die Ratifikation durch die zur völkerrechtlichen Vertretung derselben berufenen Organe. Letztere ist der rechtlich entscheidende Akt.

2.

Lorenz von Stein[1]) hat sich mit der systematischen Ausgestaltung eines internationalen Verwaltungsrechtes eingehend beschäftigt. Er teilt die Verwaltung ein in fünf Gebiete: Äußeres, Heerwesen, Staatswirtschaft, Rechtspflege und Inneres. Hier kommt es nur auf das internationale Verwaltungsrecht des Inneren an, v. Steins Ausführungen sollen daher nur insoweit berücksichtigt werden, als sie sich auf die Verwaltung des Inneren beziehen, die sich mit dem persönlichen, wirtschaftlichen und sozialen Leben[2]) beschäftigt. Internationales Verwaltungsrecht[3]) im engeren Sinne entsteht durch die Aufnahme von Bestimmungen in das innere Verwaltungsrecht, die sich auf den internationalen Verkehr beziehen und denselben dem eigenen

---

[1]) v. Stein, Einige Bemerkungen über das internationale Verwaltungsrecht im Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich. VI. Jahrg. 1882. S. 395—442 (cit. Bemerkungen) und Handbuch der Verwaltungslehre, II. Aufl. Stuttgart 1876. Die internationale Verwaltung und das internationale Verwaltungsrecht, S. 91—97 und III. Aufl. 1888. v. Steins Ausführungen in der dritten, wesentlich erweiterten Auflage sind teils breit und von Wiederholungen nicht ganz frei, so daß die zweite mit Nutzen herangezogen werden konnte.

[2]) „Der Grundgedanke der internationalen Verwaltung wurde zuerst, nachdem er von Kaltenborn 1847 angedeutet war, von R. v. Mohl 1860 energisch verfochten und ist dann insbesondere von L. v. Stein aufgenommen und in dem trefflichen völkerrechtlichen Werke von Martens verwertet worden.“ v. Kirchenheim, Einführung in das Verwaltungsrecht. 1885. S. 114. Bemerkungen S. 437.

[3]) Abweichend: v. Martens-Bergbohm, Völkerrecht. II. Unter internationaler Verwaltung ist die innerhalb der durch das Völkerrecht gezogenen Schranken geübte, freie Tätigkeit der Staaten im Bereich der internationalen Gemeinschaft zum Zwecke der Erfüllung ihrer Lebensaufgaben (S. 2). Der Inbegriff der die internationale Wirksamkeit des Staates definierenden rechtlichen Bedingungen oder Normen bildet das Recht der internationalen Administrationen oder internationale Verwaltungsrecht (S. 8).

Verwaltungsrecht anreihen.[1]) Objekt des internationalen Verwaltungsrechtes ist der Völkerverkehr, der aus der unzähligen Menge von Berührungen entsteht, die aus den Bewegungen und Rechtsverhältnissen der Angehörigen des einen Staates zu denen eines anderen entspringen.[2]) Die Staaten schaffen ihnen die Bedingungen für diesen Verkehr, die sie sich nicht selbst setzen können.[3])

Das vertragsmäßige internationale Verwaltungsrecht tritt da auf, wo die Dauer einer gleichmäßigen Ordnung solcher Verhältnisse unter verschiedenen Staaten zu einer Bedingung für die Entwicklung jedes einzelnen derselben im Verkehr eines Volkes wird,[4]) es hat gegenüber der inneren Verwaltung sachlich keine Grenze, und es gibt kein Gebiet des Lebens, das nicht durch das Gesamtleben Europas berührt und mitbedingt wird.[5]) Es empfängt sein System aus dem Verwaltungsgebiet der wirklichen Verwaltung, das wirkliche Leben der Verwaltung gibt die Grundlage der Ordnung und des positiven Inhalts jenes vertragsmäßigen Rechtes des Völkerverkehrs.[6])

Das internationale Verwaltungsrecht kann nur ein vertragsmäßiges sein, das in der Gesetzgebung der einzelnen Staaten zur

---

[1]) Bemerkungen S. 436. Im Begriff des internationalen Rechts liege es, daß die einzelnen Staaten schon in ihre eigene Gesetzgebung die Elemente der Internationalität aufgenommen haben.

[2]) Objekt des internationalen Verwaltungsrechtes ist die Gesamtheit aller zwischen Staaten, sozialen Gebilden und Privatpersonen verschiedener Länder bestehenden Lebensbeziehungen, welche Unterstützung, Förderung und Schutz seitens der Staatsgewalt verlangen. v. Martens-Bergbohm a. a. O., II, S. 10. Dies entspricht dem von v. Martens aufgestellten Begriff des internationalen Verwaltungsrechtes.

[3]) Handbuch, III. Aufl., I, S. 262. v. Stein spricht a. a. O., S. 264 vom autonomen internationalen Verwaltungsrecht, das da beginne, wo der einzelne Staat ohne Rücksicht auf den Völkerverkehr seine Tätigkeit mit ausschließlicher Rücksicht auf die besonderen Interessen seiner eigenen Angehörigen regelt, gleichgültig, ob sein Objekt als ein dauerndes und gleichmäßiges Verhältnis im Völkerrecht erscheint. Zutreffend bemerkt dazu O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, II., S. 458, daß das autonome Verwaltungsrecht nicht international ist.

[4]) Handbuch, I. III. Aufl. S. 265.

[5]) Handbuch, II. Aufl. S. 91.

[6]) Der Inhalt ist vor dem Vertrag da, das System der Verträge entsteht aus dem Inhalt seiner Objekte, nicht aus dem Begriff des Vertrages. Bemerkungen S. 426.

Geltung kommt.[1]) Im Wesen der inneren Verwaltung liegt es, daß diese Verträge sich überwiegend auf das Gebiet der volkswirtschaftlichen Verwaltung beziehen. Sie bilden die rechtliche Formulierung der internationalen Volkswirtschaft und werden vermöge des Wechsels ihrer wirtschaftlichen Grundlagen immer nur auf bestimmte Zeit geschlossen.[2]) Indem der Völkerverkehr zum Gegenstand der volkswirtschaftlichen Aufgabe des Staates in Gesetz und verwaltender Tätigkeit wird, entstehen Begriff und Inhalt der internationalen Verwaltung desselben oder der internationalen Volkswirtschaftspflege. Das internationale Verwaltungsrecht der Volkswirtschaftspflege entsteht da, wo eine Ordnung des internationalen Verkehrs in einheitlichem Interesse des einzelnen Staates durch den Willen desselben festgestellt wird.[3]) Der Vertrag bestimmt nur die Grenze der Berechtigung der Kontrahenten, er enthält das juristisch formulierte Verhältnis zueinander. Der Verwaltungsvertrag erzeugt eine erst durch diesen Vertrag für die Verwaltung geschaffene Ordnung, und diese Ordnung ist ein Recht nicht mehr kraft der eigenen Souveränität, sondern vermöge des Inhalts eines völkerrechtlichen Vertrags ein Recht in der Verwaltung des Einen für den Anderen. Er entsteht da, wo der Inhalt der stets praktisch sich ausbildenden Reziprozität zum Inhalt des selbständigen Willens der betreffenden Staaten wird.[5]) Jeder Staat wird in dem Vertrag, welcher das internationale Verwaltungsrecht bildet, das festsetzen und anerkennen, was er seinerseits zum Gesetz erhoben hätte, wenn er allein darüber entscheiden könnte. Der Inhalt des Vertrages wird daher zwar nicht formell, aber seinem Wesen nach für ihn und seine Selbstbestimmung gelten, als wäre er sein eigner individueller Wille. Jedes Gesetz wird es als seine höchste Aufgabe betrachten, zum Inhalt eines internationalen, verfassungsmäßigen Rechts werden zu können; jeder Vertrag wird den Charakter, die Form und das Recht eines Gesetzes empfangen, und die vollziehende Gewalt wird somit die verordnende Gewalt für das neue Völkerrecht, das Völkerrecht aber als die letzte rechtbildende Kraft unter den Völkern der Zivili-

---

[1]) Handbuch, II. Aufl. S. 92. Für die Gesetzgebung der souveränen Staaten kann das internationale Recht nie in ihrer Form, sondern in ihrem Inhalt bestehen. Bemerkungen S. 422.

[2]) Handbuch, III. Aufl. I. S. 267. [3]) Handbuch, III. Aufl. II. S. 829.

[4]) Bemerkungen S. 427. [5]) Bemerkungen S. 430.

sation funktionieren. Jeder Staat wird für die Interessen der andern, und zuletzt am meisten für seine eigenen sorgen.[1])

v. Stein unterscheidet drei Gruppen von internationalen Verträgen, über Besitz und Eigentum der Einzelnen, über die Rechtspflege und über die Strafrechtspflege, deren Grundlage die Auslieferungsverträge sind.[2]) Die Verträge, die in das Gebiet der Verwaltung des Innern fallen,[3]) beziehen sich:

1. auf das persönliche Leben,
2. auf die wirtschaftliche Verwaltung,
3. auf das soziale Gebiet der Verwaltung.

Diese Einteilung erscheint wenig zweckmäßig. Unbedenklich kann man zunächst die dritte Gruppe beseitigen, da v. Stein unter Verwaltungsmaßnahmen auf sozialem Gebiet vorwiegend die zugunsten der Arbeitenden versteht. Diese sind aber in gleicher Weise geeignet, auf das persönliche Leben, die private Wirtschaft einzuwirken, wie auf die wirtschaftliche Lage überhaupt. Die sozialpolitischen Maßnahmen können unter Umständen den Unternehmer, ganze Industriezweige in gleichem oder noch höherem Maße schädigen, wie sie dem Arbeitnehmer nützen. Maßnahmen, die im Interesse der wirtschaftlichen Entwicklung getroffen werden, sind für das Wohl des Einzelnen berechnet, und umgekehrt kommt es der Gesamtheit zu gute, wenn es gelingt, den Einzelnen zu fördern. Wer in das Ausland reisen oder Frachten und Briefe dorthin versenden kann, hat den Vorteil von den Verkehrsverträgen, andere bleiben von ihnen ziemlich unberührt. Eine Einteilung des internationalen Verwaltungsrechtes nach dem Vorschlage v. Steins ist daher in befriedigender Weise nicht durchzuführen.

Verträge, die nur ein einseitiges Vorgehen der Vertragsstaaten, kein Ineinandergreifen der Verwaltung verlangen, hat v. Stein nicht vorgesehen. Auch Otto Mayer[4]) nicht, nach seiner Ansicht bedeutet internationales Verwaltungsrecht — im Gegensatz zum internationalen Privatrecht — ein äußerliches Nebeneinander, wo Jeder den Andern innerhalb seiner Grenze achtet und gewähren lässt. Es

[1]) Handbuch, II. Aufl. S. 96. [2]) Handbuch, III. Aufl. I. S. 267.

[3]) Bemerkungen S. 439.

[4]) Deutsches Verwaltungsrecht, 2 Bde. Leipzig 1895, 1896. II. Anhang, S. 453—472. § 62. Internationales und bundesstaatliches Verwaltungsrecht.

wird innerhalb bestimmter Grenzen Duldsamkeit geübt gegenüber gewissen Verwaltungsmaßregeln, die der fremde Staat über seine Staatsangehörigen im Ausland verhängt.[1] Nur durch völkerrechtlichen Vertrag ist ein innigeres Zusammenwirken der Verwaltung herzustellen. Ein internationales Verwaltungsrecht besteht nicht schon selbst, es entsteht durch Vertrag. Völkerrechtlich gebundene Verwaltung entsteht da, wo Staaten sich zu einem gewissen Verhalten gegen einander verpflichten. Es entsteht eine gemeinsame Ordnung für die betreffenden Gegenstände, die aber erst in die Formen gebracht werden müssen, in denen die übrige Verwaltung zum Ausdruck kommt. Der völkerrechtliche Vertrag ist verwaltungsrechtlich gleichgültig, er ist ein Beweggrund für den Staat, Vorschriften zu erlassen und auf ihre Durchführbarkeit zu halten.[2]

Die Berner Übereinkommen über Arbeiterschutz, die noch eingehend behandelt werden, nehmen insofern eine Sonderstellung ein, als in ihnen der gemeinsame Wunsch verschiedener Regierungen zum Ausdruck kommt, lediglich die Interessen der Untertanen durch eigene Maßnahmen zu fördern, ohne daß sie irgend welche Vorteile von den anderen Vertragsstaaten zu erwarten haben, jeder Staat sorgt ausschließlich für sich. Daß durch das Verbot der Verwendung von Phosphor und durch das Aufhören der Frauennachtarbeit auch die Ausländer geschützt werden, ist eine vom Vertrag unabhängige Folge. Der Betrieb wird eingestellt und die Arbeitszeit für Frauen beschränkt, dies trifft gleichmäßig alle Arbeitenden, auch die Angehörigen der Staaten, die in Bern nicht vertreten waren. Die Vertragsstaaten legen sich hier gemeinsam die Verpflichtung auf, ihre Arbeiterbevölkerung in ihren Lebensinteressen zu fördern, und zwar in einem gewissen Grade zuungunsten der Unternehmer, denen anderseits die

[1] „Unser Verwaltungsrecht ist schlechthin maßgebend für das alles, soweit es durchführbar ist, das hängt ab von der völkerrechtlichen Duldung des fremden Staates, auf dessen Gebiet Amtstätigkeit, Zwang und Leistung vor sich gehen sollen." Mayer a. a. O., S. 455. Brie, Theorie der Staatenverbindungen. Stuttgart 1886. S. 50. „Den zweiseitigen Befugnissen und Rechtspflichten in einer völkerrechtlichen Spezialverbindung mit einander stehender Staaten liegen regelmäßig beiderseitige Interessen, welche der Förderung von seiten des anderen Teiles bedürfen, zu Grunde. Diese aber können entweder als Sonderinteressen oder als gemeinsame Interessen der betreffenden Staaten sich darstellen."

[2] Mayer a. a. O., S. 458.

Konkurrenz mit den Vertragsstaaten erleichtert wird. Die Staaten, die dem Berner Übereinkommen nicht beitraten, waren von der Notwendigkeit des Arbeiterschutzes in geringerem Grade überzeugt, als von der Ansicht, daß der erweiterte Arbeiterschutz die Industrie in höherem Grade schädigen kann, als sie das gleichzeitige Vorgehen verschiedener Staaten zu entschädigen vermag.

In die Systeme von Lorenz v. Stein und Otto Mayer lassen sich die Bestimmungen der Berner Übereinkommen nicht einordnen. Andere Materien aus dem internationalen Arbeiterrecht, wie das Arbeiterversicherungsrecht, dagegen ohne weiteres, da es sich dabei um Leistung und Gegenleistung, um eine gegenseitige Inanspruchnahme der Verwaltungen handelt. Dasselbe würde von den Normen gelten, die andere Bestimmungen des Arbeitsvertrages international regeln. Anders steht es aber mit dem Inhalt der Berner Übereinkommen, sie enthalten nichts von Gegenseitigkeit, es sei denn, daß man in ihnen lediglich einen Industrieschutz sehen wollte, der dadurch erfolgt, daß die Staaten ihre Industrien gleichmäßig benachteiligen. Diese Benachteiligungen erfolgen aber doch nur, damit eine Gleichmäßigkeit im Schutz der Arbeiter erzielt werden kann.

Es ist oben schon gesagt, daß ein Schutz der Ausländer durch das Verbot der Verwendung von weißem Phosphor oder der gewerblichen Nachtarbeit der Frauen ein nicht ausdrücklich gewollter ist. Beabsichtigt war lediglich die einheitliche Durchführung eines Schutzes der Staatsangehörigen, und darin kommt zum Ausdruck, daß die Berner Übereinkommen etwas Neues schaffen. In ihnen zeigt sich, daß einzelne Staaten wenigstens, nämlich die mit wenig entwickeltem Arbeiterschutzrecht, lediglich im Interesse ihrer Arbeiter sich Lasten auferlegen, die von ihrer Industrie bis zu einem gewissen Grade als solche empfunden werden müssen, namentlich in den Übergangszeiten. Denn der Industrie dieser Staaten erwächst aus den Berner Übereinkommen erst dann ein Vorteil, wenn noch rückständigere Staaten zum Beitritt veranlaßt werden, und darauf konnte man beim Unterzeichnen nicht mit Sicherheit rechnen. Zunächst leisten sie einseitig etwas, dem gegenüber die fortgeschrittenen Staaten nur zu versichern brauchen, daß sie ihre bestehenden Gesetze nicht abändern wollen. Von Gegenseitigkeit kann man da nicht reden. Wenn es erlaubt wäre, im Völkerrecht von Selbstlosigkeit zu sprechen, so müßte es hier geschehen. Denn Selbstlosigkeit liegt vor von seiten der Industrie jener Staaten, die nicht alles in Bewegung

setzt, um die Regierung zu verhindern, derartige Verträge zu schliessen. Diesen Industriellen bleibt dann nichts übrig, als die Notwendigkeit des gewünschten Arbeiterschutzes anzuerkennen oder sich zu überzeugen, daß sie unter den neuen Lasten nicht zu Grunde gehen werden. Vielleicht läßt sich auch der Konsument als Mitleidender heranziehen. Jedenfalls ergibt sich die Notwendigkeit, den v. Steinschen Begriff des internationalen Verwaltungsrechtes dahin zu erweitern, daß man sagt, es umfaßt alles aus dem Gebiet der Verwaltung, was durch internationale Verträge einheitlich geregelt ist, gleichgültig, ob ein wechselseitiger Vorteil eingeräumt wird, oder ob es sich nur um gleichförmige Maßnahmen gegenüber den Angehörigen der Vertragschliessenden handelt.

Zu diesem erweiterten Begriff des internationalen Verwaltungsrechts führen Jellineks Ausführungen. Das internationale Verwaltungsrecht kann nur durch Staatsverträge begründet werden. Durch sie entstehen dann Staatenverbindungen, die einen gemeinsamen Willen hervorrufen, dessen Inhalt den einzelnen Staaten als ein sie bindender Rechtssatz entgegentritt.[1]) Mehrere von einander unabhängige Willen binden sich rechtlich kraft der Normen des objektiven Rechts durch gegenseitige Erklärung.[2]) Der Staat verschafft sich dadurch Leistungen, in seinem Interesse werden bestimmte Handlungen und Unterlassungen gefordert.[3]) Es erfolgt eine Einschränkung der staatlichen Herrschergewalt nach außen hin durch den völkerrechtlichen Vertrag, nach innen eine Einschränkung der Staatsgewalt durch das Staatsrecht im weiteren Sinne.[4])

Die eigene Staatstätigkeit wird in den Dienst der anderen gestellt,[5]) es findet eine dauernde gegenseitige Beschränkung der Gesetzgebung und Verwaltung statt.

---

[1]) Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte. II. Aufl. Tübingen 1905. S. 206.

[2]) Jellinek, System. S. 209. — v. Liszt, Lehrbuch des deutschen Strafrechts. 14. u. 15. Aufl. 1905. S. 101.

[3]) Jellinek, System. S. 316.

[4]) Jellinek, Allgemeine Staatslehre. II. Auflage. Berlin 1905. S. 375. „Staatsrecht im weiteren Sinne umfaßt die Rechtssätze über die Organisation des Staates, die Zuständigkeit seiner Organe, sowie die Festsetzung der Rechte und Pflichten der Subjizierten gegenüber dem Staate.“ S. 376.

[5]) Jellinek, Allgemeine Staatslehre. S. 721.

Diese Lehren Jellineks gehen über das hinaus, was v. Stein und Mayer sagen, aus ihnen läßt sich ein Begriff des internationalen Verwaltungsrechts konstruieren, in den auch die Bestimmungen aufgenommen werden können, die von den Staaten ein Vorgehen zugunsten anderer verlangen, wenn von einem Zusammenarbeiten nicht die Rede ist, wenn, wie die Berner Übereinkommen es verlangen, nur die selbständige Durchführung von Maßnahmen, die durch Staatsverträge geregelt sind, erfolgen muß. Denn ein Ineinandergreifen der Verwaltungen der verschiedenen Staaten steht nicht in Frage. Was verlangt wird, ist lediglich die Durchführung der gleichen Maßnahmen zuungunsten der Industrie, um den Staaten die zweckentsprechende Durchführung des Arbeiterschutzes zu ermöglichen. Es entsteht ein Nebeneinander für einander.[1])

[1]) v. Martitz, Völkerrecht. 1906. S. 452. Handelt ebenfalls vom internationalen Verwaltungsrecht. Er weist auf die großen Kollektivverträge hin, die begonnen haben, nach mannigfacher Richtung hin die Verwaltungspolizei der beigetretenen Staaten in den Dienst allgemeiner Interessen zu stellen. „In steter Erweiterung begriffen, die Tendenz zu Verwaltungsvereinen heranzuwachsen auch ihrerseits ausprägend, liefern sie die Bausteine zu einem internationalen Verwaltungrecht. Sie sind, entsprechend den verschiedenen Zweigen der inneren Verwaltung zivilisierter Staaten, sehr vielseitig und buntartig. Manches ist erst im Entstehen begriffen: so im Gebiete der Finanzverwaltung (Schutz gegen Doppelbesteuerung); des Gewerbewesens (Arbeiterschutz); des Bevölkerungswesens (Auswanderungspolizei).“

3.

Einer Anregung Niemeyers folgend, führt Klein den Begriff der internationalrechtlichen Privatrechtseinheit ein. Darunter wird die bewußte, durch internationale Regelung erzielte, materielle und formelle Einheit des Privatrechts aller Kulturvölker verstanden. Nicht eingeschlossen ist die Gleichheit der Kollisionsnormen bei verschiedenen Rechtsordnungen.[1]) Der Weg zu ihr führt durch Rechtsvergleichung zur Rechtsausgleichung im Wege völkerrechtlicher Verträge.[2]) Einer internationalen Regelung sind nicht zu unterwerfen Materien, deren einheitliche Regelung sich aus nationalen Rücksichten nicht empfiehlt, sie müssen dem internationalen Rechtsverkehr angehören. Dies trifft auch für das internationale Verwaltungsrecht zu. Einer internationalen Regelung würden sich z. B. schon die Materien des deutschen Verwaltungsrechtes entziehen, die unter Berücksichtigung der örtlichen Eigentümlichkeiten in den deutschen Einzelstaaten sich hier nicht einmal reichsrechtlich regeln lassen. Man kann auch von einer internationalrechtlichen Verwaltungsrechtseinheit sprechen und darunter die durch Verträge erzielte, materielle und formelle Einheit des Verwaltungsrechts verstehen. Das dürfte sich mit dem decken, was als Inhalt des internationalen Verwaltungsrechtes bezeichnet ist. Die internationalrechtliche Verwaltungseinheit würde das Verwaltungs-

---

[1]) Klein, Internationalrechtliche Privatrechtseinheit. Zeitschrift für internationales Privat- und öffentliches Recht. XVI. Band. 1906. S. 2. — Im weiteren Sinne handelt es sich um materielle und formelle Einheit, erzielt durch „spontanes Gleichwachsen, Rezeption oder durch Vereinbarung.“

[2]) Klein a. a. O., S. 32. — v. Bar, Internationales Privatrecht (Kultur der Gegenwart. Teil II, Abteilung VIII). 1906. S. 150. „In neuester Zeit versucht man durch internationale Verträge für gewisse wichtige Rechtsmaterien ein möglichst universelles, in den einzelnen Vertragsstaaten alsdann als Gesetz einzuführendes internationales Privatrecht einzuführen.“

recht umfassen, soweit es in den Staaten gleichförmig durch Staatsverträge entstanden ist. Davon ist zu unterscheiden „die auf völkerrechtlichem Grunde ruhende, internationale Verwaltung bestimmter Gebiete durch die Einzelstaaten, die bereits zu organisierten internationalen Verwaltungsvereinen geführt hat.“ [1]) Das Recht der internationalen Verwaltungsgemeinschaften ist auch durch Staatsverträge bestimmt, es ist aber interstaatliches Recht; nur soweit es eine Abänderung der staatlichen Gesetze oder Verwaltungsvorschriften verlangt, gehört es in das Gebiet des internationalen Verwaltungsrechts. Die Bestimmungen, die nicht in das Landesverwaltungsrecht übergehen, gelten als überstaatliches Recht. Es sind das im wesentlichen Organisationsbestimmungen. Zitelmann [2]) unterscheidet auch zwei Arten Recht, die beide als internationales Privatrecht bezeichnet werden können: die im einzelnen Staat geltenden Grundsätze des internationalen Privatrechts („innerstaatliches geltendes Privatrecht“), und die von diesen eventuell sehr abweichenden völkerrechtlichen Grundsätze,[3]) die sich auf die Gestaltung des innerstaatlichen internationalen Privatrechts beziehen („überstaatlich[4]) geltendes internationales Privatrecht“). Wenn Triepel [5]) meint, an dem „inter-

---

[1]) Jellinek, Allgemeine Staatslehre. II. Aufl. Berlin 1905. S. 254. — v. Liszt, Völkerrecht. IV. Aufl. Berlin 1906. S. 150. „Die internationalen Verwaltungsgemeinschaften sind dauernde Vereinigungen einer nicht geschlossenen Staatengruppe zur gemeinsamen Förderung abgegrenzter gemeinsamer Interessen.“

[2]) Zitelmann, Internationales Privatrecht. I. Leipzig 1897. S. 20.

[3]) v. Liszt, Lehrbuch des deutschen Strafrechts. 14. u. 15. Aufl. 1905. S. 100. Internationales Strafrecht im eigentlichen Sinne des Wortes sind diejenigen Strafrechtssätze, welche nicht von einem einzelnen Staate, sondern von der Gesamtheit der Kulturstaaten, also von der Völkerrechtsgemeinschaft erlassen sind. Sie gehören nicht in das System des deutschen Strafrechts. — Verträge über strafrechtlichen Rechtsgüterschutz begründen für die vertragschließenden Staaten die völkerrechtliche Verpflichtung zur Erlassung entsprechender Strafgesetze. „Durch die Erfüllung dieser Verpflichtung entsteht inhaltlich gleiches Recht in verschiedenen Staaten.“ Man kann hier mit dem gleichen Recht von einem internationalen Strafrecht sprechen, wie oben von einem internationalen Verwaltungsrecht und einer internationalrechtlichen Privatrechtseinheit gesprochen ist.

[4]) Überstaatlich nicht etwa in dem Sinne, dass es das Produkt einer über dem Staat stehenden höheren Macht ist. Vgl. Jellinek, Die rechtliche Natur der Staatenverträge. Wien 1880. S. 45. Das Völkerrecht ist kein überstaatliches Recht, es entspringt formell derselben Quelle, wie alles objektive Recht: dem Willen des rechtsetzenden Staates.

[5]) Völkerrecht und Landesrecht. Leipzig 1899. S. 274. — v. Kirchenheim, Einführung in das Verwaltungsrecht, 1885, S. 115. Vom höheren Standpunkt

national gleichen Recht" sei meist nichts anderes „international", als das Motiv seiner Schöpfung, so ist das insofern richtig, als man ihm seine Herkunft schließlich nicht mehr anmerkt; daß dieses Recht aber auf Grund internationaler Verträge entstand, ist für seine Fortentwickelung nicht gleichgültig. Sie wird in vielen Fällen nicht ohne Zustimmung oder gleiches Vorgehen der Vertragsstaaten erfolgen. Geht das Recht in einem Staate unter, etwa durch Rücktritt vom Vertrag, wie das bei den Verträgen, die einen solchen Rücktritt nicht erschweren, (z. B. auch bei den Berner Übereinkommen), sehr leicht der Fall sein kann, so bleibt es für die anderen Staaten als eine Materie des internationalen Rechtes noch bestehen und verschwindet erst dann gänzlich aus dem System des internationalen Rechtes, wenn sämtliche Staaten vom Vertrag zurücktreten und ihr nationales Recht in den betreffenden Punkten wieder abändern. Wie oben schon erwähnt, waren die vertragschließenden Staaten von der internationalen Reblauskonvention des Jahres 1878 zurückgetreten, um im Jahre 1881 eine neue zu schließen. Im Artikel 1 der neuen Konvention heißt es ausdrücklich, daß sich die Staaten verpflichten, ihre innere Gesetzgebung, sofern sie es nicht bereits getan, zu vervollständigen. Es wäre denkbar, daß ein Staat bereits sein Recht entsprechend der ersten Konvention abgeändert hätte, der neuen Konvention aber nicht beigetreten wäre. Sein auf Grund der ersten Konvention abgeändertes Recht würde, auch wenn es bestehen bliebe, nicht mehr als internationales Verwaltungsrecht anzusehen sein, auch nicht insoweit, als es mit dem durch die zweite Konvention geschaffenen üereinstimmt, obwohl es seine Entstehung einem allerdings nicht mehr gültigen Staatsvertrag verdankt.

---

wissenschaftlicher Systematik sei das internationale Verwaltungsrecht nach seinen Grundsätzen, seinem Inhalt, seiner Entstehung ein Teil des Völkerrechts. „Anderseits darf der Praktiker mit Grund behaupten, es sei das internationale Verwaltungsrecht Teil des „inneren" Verwaltungsrechts: insofern die unter den Staaten vereinbarten Rechtssätze in das positive Recht dieser Einzelstaaten übergehen, werden sie allerdings inneres Verwaltungsrecht dieser Staaten, und es macht keinen Unterschied, ob ein Hafenbeamter die Prüfung eines Meßbriefes nach der Schiffsvermessungsordnung und ihren Erwägungen oder nach den hierauf bezüglichen Verträgen vollzieht, ob ein Strandbeamter das Gesetz oder die Verträge über Kabotage in Anwendung bringt; diese wie jene sind für ihn gleich bindend." — In Wirklichkeit haben sich aber die Beamten um die Verträge garnicht zu kümmern, ihnen kann es ganz gleichgültig sein, ob ihre Instruktionen die Ausführung eines Vertrages enthalten oder nicht.

4.

Die Teilung des Rechtes in öffentliches und privates Recht ist in Einzelheiten nicht immer leicht durchzuführen. Sie ist aber die übliche und kann auch hier beibehalten werden. Das internationale Privatrecht gliederte Meili[1]) schon vor Jahren wie folgt:

a) internationales Zivilrecht (Personen-, Familien-, Sachen-, Obligationen- und Erbrecht),
b) internationales Handels-, Wechsel- und Versicherungsrecht,
c) internationales Seerecht,
d) internationales Verkehrsrecht. Dabei kann speziell herausgehoben werden:
   1. das internationale Eisenbahnrecht,
   2. das internationale Postrecht,
   3. das internationale Telegraphen- und Telephonrecht.[2])

Das internationale öffentliche Recht[3]) teilte Meili ein in Völkerrecht (externes Staatsrecht), internationales Verwaltungsrecht (ohne nähere Umschreibung) und internationales Prozeßrecht.

[1]) Meili, Die Doctrin des internationalen Privatrechts. Zeitschrift für internationales Privat- und Strafrecht. I. 1891. S 7.

[2]) Meili hat dies im einzelnen in seinen zahlreichen internationalrechtlichen Schriften ausgeführt, insbesondere im Handbuch des internationalen Zivil- und Handelsrechts.

[3]) „Tandis que le droit public s'occupe de la communanté politique envisagée en elle-même ou dans ses relations avec les personnes qui la composent, le droit international comprend les règles concernant les rapports que les différentes communautés politiques ont entre elles.“ Nys, Le droit international. I. 1904. p. 2. Kazansky, Théorie le l'administration internationale. Revue générale le droit international public. 1902, p. 10.

L'administration internationale n'est pas autre chose que l'activité des Etats, des Sociétés internationales, de leurs organes et des organes internationaux, dans le but de protéger les intérêts sociaux internationaux. Le droit administratif international est le droit qui crée et régit cette administration; le droit administratif international est une portion du droit qui règle l'activité des nations.

In diesem System lassen sich alle Materien des internationalen Rechtes unterbringen. Es kann aber auch in anderer Weise geschehen, indem man z. B. die Organisation und den Geschäftsbereich derjenigen Behörden zur Grundlage nimmt, welche die internationalrechtlichen Beziehungen anzubahnen und durchzuführen haben. Dann ergibt sich, daß nicht nur das, was man ohne Weiteres zum Verwaltungsrecht rechnet, oft weil man es nicht besser unterbringen kann, in das Gebiet ihrer Tätigkeit fällt, sondern auch die Materien, die man mit Recht dem Privatrecht zuweist.

Dies wird am klarsten, wenn man zunächst einmal für das Deutsche Reich die Organisation des Reichsamtes des Innern und eins der aus der Tätigkeit der Verwaltungsbehörden abgeleiteten, wissenschaftlichen Systeme des Reichsverwaltungsrechtes zum Ausgangspunkt nimmt.

Das Reichsamt des Innern[1]) ist zuständig für alle, nicht besonderen Behörden übertragenen Gegenstände und zerfällt in vier Abteilungen:

I. für Angelegenheiten des Reichtages und der Reichsbehörden, für Reichsangehörigkeitssachen, Polizei, Heer und Kriegsflotte;

II. für Armensachen, Versicherungen, Aktiengesellschaften, Genossenschaften, Gewerbewesen und Arbeiterversicherung;

III. für Gesundheits- und Tierheilwesen, Patente, Muster- und Markenschutz, Schiffahrt und Auswanderungen;

IV. für Handels- und wirtschaftliche Angelegenheiten

Nach Laband[2]) hat sich die Verwaltung des Deutschen Reiches auf folgende Gegenstände zu erstrecken: auswärtige Angelegenheiten, öffentliche Verkehranstalten, Maß, Gewicht und Zeitbestimmung, Geld- und Bankwesen, Patentschutz, Seeschiffahrt und Wasserstrassen, Medizinal- und Verterinärpolizei, Arbeiterversorgung.

Die Verwaltung umfaßt alle Staatstätigkeit, welche übrig bleibt, wenn man Gesetzgebung und Rechtsprechung ausscheidet.[3]) Die-

---

[1]) Graf Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reiche. 17. Aufl. 1906. S. 22.

[2]) Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht. Neubearbeitung 1907. S. VI: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. IV. Aufl. 1901. III. S. 129 ff. Die inneren Angelegenheiten. Über den Begriff der Gewerbepolizei a. a. O. S. 195.

[3]) Jellinek, Allgemeine Staatslehre. II. Aufl. S. 597; im wesentlichen ebenso u. a. Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht. I. 1895. S. 9; Anschütz, Encyklopädie der Rechtswissenschaft. II. 1903. S. 610; Anschütz, Verwaltungs-

selben Gebiete könnten einer internationalen Regelung unterworfen werden, wenn ein entsprechender Wunsch der Staaten vorläge. Die Möglichkeit dazu ist jedenfalls gegeben.

Die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten besteht in der Regelung des Verkehrs mit anderen Staaten, und die innere Verwaltung sorgt für die Förderung der Volksinteressen durch Schutz und Fürsorge.[1]) Daraus ergibt sich zunächst die Möglichkeit, die auswärtigen Angelegenheiten, die durch das auswärtige Amt, die Gesandtschaften und Konsulate erledigt werden, auszuscheiden.[2]) Dies sind die Materien, die Meili Völkerrecht (externes Staatsrecht) nennt. Alles Übrige gehört in das Gebiet des „Innern". Dann lassen sich mühelos sowohl aus dem Labandschen System, wie aus dem Geschäftsbereich des Reichsamts des Innern die Angelegenheiten ausscheiden, die der Natur der Sache nach sich einer internationalen Regelung entziehen, wie die des Reichstages, des Heeres und der Flotte. Die Organisation der Reichsbehörden ist natürlich in erster Linie Sache des Reichs, sie bleibt aber durch Staatsverträge insofern nicht unberührt, als eine Änderung in der Zahl der Beamten zur Notwendigkeit wird, als einzelnen Behörden bestimmte, meistens erweiterte Befugnisse eingeräumt werden müssen und dergl. mehr. Die Ausgestaltung des internationalen Rechtes führt auch bis zu einem gewissen Grade zu einer gleichmäßigen Organisation der Verwaltungsbehörden. Von den Beamten, die im internationalen Verkehr beschäftigt sind, muß eine bestimmte Ausbildung verlangt werden, man denke nur an die erhöhten Ansprüche,

---

recht („Kultur der Gegenwart." Teil II. Abteilung VIII). S. 337: „Verwaltung (vollziehende Gewalt) ist die innerhalb der Schranken des Gesetzes, zuweilen auch in bloßem Vollzuge gesetzgeberischer Anordnungen sich bewegende zweckbewusste Umsetzung des Staatswillens in die Tat." S. 346: „Die Verwaltung ist handelnde Staatsgewalt."

[1]) Georg Meyer, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechtes. II. Aufl. 1904. I. § 1; Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht, Neubearbeitung S. 201: „Die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten umfaßt die gesamte Tätigkeit des Reiches, um die Rechte und Interessen desselben anderen gegenüber oder die Rechte und Interessen von deutschen Reichsangehörigen im Auslande zu wahren."

[2]) Gesandtschaften funktionieren nicht als „internationale Organe" oder „internationale Magistraturen". v. Martitz a. a. O., S. 415. Die Privilegien der Gesandten und die in neuerer Zeit vertragsmäßig begründeten Exekutionen der Konsuln sind in Erfüllung völkerrechtlicher Pflichten staatsrechtlich gewährte, individuelle Ansprüche, welche auf der von einem fremden Staate verliehenen Organqualität beruhen. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte. S. 327.

die an die Beamten der Verkehrsanstalten zu stellen sind; die an der Verkehrsgemeinschaft beteiligten Staaten müssen das berücksichtigen.[1]) Bei den übrigen Gegenständen entsteht die schwierige Frage, wieweit sie dem privaten oder dem öffentlichen Rechte zuzurechnen sind. Für das System des internationalen Verwaltungsrechtes können nur die Fragen in Betracht kommen, die auch in einem nationalen Verwaltungsrecht Platz finden würden. Dies sind die wirtschaftlichen Angelegenheiten und die der Polizei,[2]) es sind das die Angelegenheiten, die sich entweder auf das Leben des Einzelnen oder der Gesamtheit erstrecken. Was Gegenstand der Verwaltung des Innern sein kann, gehört in das Gebiet des Verwaltungsrechts. Daraus ergibt sich, daß das internationale Verwaltungsrecht die international geregelten Materien umfaßt, die in das Gebiet des internationalen Verwaltungsrechts des Innern gehören.[3])

Eine Vereinheitlichung des Verwaltungsrechtes durch internationale Staatsverträge erfolgt, soweit ein Bedürfnis vorliegt, so-

---

[1]) v. Kirchenheim, Einführung S. 116, ist der Ansicht, dass die Gleichheit in der Behördenorganisation für das internationale Verwaltungsrecht keine Bedeutung habe.

[2]) Die Verwaltung des Innern ist die Verwaltung im engsten Sinne des Wortes, sie ist mit der Polizei aufs engste verbunden. Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 1884. S. 4. — Polizei ist die Staatstätigkeit zur Abwehr von Störungen für die gute Ordnung des Gemeinwesens aus dem Einzeldasein mit obrigkeitlicher Gewalt. Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht. I. 249 (Mayer führt eine Anzahl verschiedener Definitionen der Polizei an.) — Wolzendorff, Die Grenzen der Polizeigewalt. II. 1906. S. 90, sieht in der Polizei die zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung mit Zwangsgewalt ausgestattete Tätigkeit der inneren Verwaltung. — Bernatzik, Verwaltungsrecht. II (Polizei und Kulturpflege). („Kultur der Gegenwart." Teil II. Abteilung VIII). 1906. S. 389, sagt, „daß die übliche Ausdrucksweise unter Polizei nur jenen Zwang auf dem Gebiete der inneren Verwaltung verstehe, der geübt oder angedroht wird zur Abwendung von Gefahren, die den öffentlichen Interessen oder dem Einzelnen drohen, „wenn er sich — im Durchschnitt! — gegen sie mit eigener Kraft nicht erwehren kann."

[3]) Perels, Das internationale Seerecht der Gegenwart. II. Aufl. 1903. S. 1, versteht unter Seerecht den Inbegriff der auf das Seewesen bezüglichen Rechtsnormen, die zum Teil dem Privatrecht, zum Teil dem Staats- und Verwaltungsrecht der einzelnen Staaten, zum Teil dem Völkerrecht angehören. Die letzteren bilden das internationale öffentliche Seerecht; „dasselbe umfaßt diejenigen Grundsätze, welche für die außerhalb der Sphäre des Privatrechts liegenden Wechselbeziehungen im internationalen Seeverkehre maßgebend sind." Vom Verwaltungsrecht ist da schon nicht mehr die Rede.

weit es die Verkehrsnotwendigkeit[1]) erfordert. Das internationale Verwaltungsrecht wird nicht die Ausdehnung zu erfahren brauchen, wie sie für das internationale Privatrecht angestrebt werden muß. Läßt sich doch nicht einmal im Deutschen Reiche eine einheitliche Regelung des Verwaltungsrechtes durchführen, weil auf die örtlichen Interessen und Eigentümlichkeiten in den deutschen Einzelstaaten Rücksicht zu nehmen ist. Immerhin wächst die Zahl der Verträge, welche die Verwaltungsangelegenheiten des Innern international regeln, sodaß sich im Interesse der Übersichtlichkeit eine Gliederung ihres Inhaltes in der vorgeschlagenen Weise wohl empfiehlt.

---

[1]) v. Martitz, Völkerrecht („Kultur der Gegenwart." Teil II. Abteilung VIII). S. 432. „Als Kulturträger sind die Staaten um ihrer selbst willen aufeinander angewiesen; sie sind genötigt, auch die Formen und Bedingungen für ein im voraus berechenbares Zusammenwirken herzustellen und zu sichern." Es besteht eine nicht aufhebbare Verkehrsgemeinschaft, die durch das Völkerrecht geordnet wird. „Indem die Staaten gewohnt sind, ihren gegenseitigen Verkehr auf den von ihm hergestellten Grundlagen zu führen, sind sie von dem Bewußtsein erfüllt, Glieder einer Rechtsgemeinschaft zu sein, die von dem Willen des einzelnen Landes unabhängig ist."

5.

Das internationale Verwaltungsrecht des Innern umfaßt alle Gebiete der Verwaltung des Innern, bietet infolgedessen auch Platz für das im zweiten Teile dieser Abhandlung eingehend zu untersuchende internationale Arbeiterschutzrecht. Die Fragen des Arbeiterschutzes gehören in das Gebiet des Gewerberechtes und finden im Deutschen Reich in der Gewerbeordnung und in einzelnen Spezialgesetzen, z. B. im Phosphorgesetz, ihre Regelung.

Wie alles internationale Recht verdankt auch das internationale Verwaltungsrecht seine Entstehung der Verkehrsnotwendigkeit. Die Erkenntnis der vorhandenen und stets fortschreitenden Solidarität geistiger und wirtschaftlicher Kulturinteressen der in Verkehrsgemeinschaft stehenden Staaten ist es, die so bedeutsame Wirkungen auf die innere Ordnung hervorgerufen hat.[1]) Das Wirtschaftsleben ist international und daraus ergibt sich die Notwendigkeit des internationalen Rechtes.[2]) Die Herstellung und Aufrechterhaltung des Verkehrs mit anderen Staaten gehört zu den Staatszwecken.[3]) Nur vernünftige Gründe können zur Nichterfüllung dieses Staatszweckes führen, der die Aufstellung von Normen verlangt, welche die Beziehungen der Staaten zueinander regeln. An einem rechtlich gesicherten Verkehr ist in hohem Grade die gewerblich tätige Bevölkerung interessiert.

„Die Entwicklung der Gewerbe“, sagt v. Mohl, „hat Forderungen hervorgerufen, deren vollständige Befriedigung die Kräfte

---

[1]) Jellinek, Allgemeine Staatslehre. II. Aufl. 1905. S. 720.

[2]) Preuß, Das Völkerrecht im Dienste des Wirtschaftslebens. Berlin 1891. S. 14ff. „Das Völkerrecht wurzelt direkt im Wirtschaftsleben . . . die gesellschaftlichen Lebensbedingungen erheischen eine formale Sicherung über den Rahmen der staatlichen Organisation hinaus.“ S. 32. Die Interessengemeinschaft ist die erste Quelle des Rechts, der internationale Vertrag die einzige Form seiner ausdrücklichen Satzung.

[3]) Jellinek, Die rechtliche Natur der Staatsverträge. S. 42ff.

des einzelnen Staates übersteigt, und organisatorische Maßregeln wünschenswert gemacht, deren Wirksamkeit von einer möglichst großen Ausdehnung ihres Gültigkeitsgebietes abhängt.“ [1]) Gemeint ist der Schutz der Erfindungen, der in das Gebiet des Privatrechts zu verweisen ist, und die Einschränkung der Dauer der täglichen Arbeitszeit in Fabriken usw. [2])

Auch in seiner Encyclopädie [3]) weist er darauf hin, wie die Gewerbtätigkeit vielfach Veranlassung zu gemeinschaftlichen Bestimmungen gibt, u. a. zu Verabredungen über gemeinschaftliche Regelung der Kinderarbeit. „Vielleicht bringt die immer dringendere Notwendigkeit, das ganze Arbeitswesen nach gemeinschaftlichen Grundsätzen zu behandeln, später noch zu sehr ausgedehnten und tief einschneidenden Verträgen über diesen wichtigen Teil der Volkswirtschaft.“ Zunächst sind die Staatszwecke mit eigenen Kräften zu erreichen, die Mitwirkung des Auslandes ist aber zu erstreben, wo sie zur vollständigen Erreichung notwendig wird. Auch Ahrens [4]) spricht schon von einem Völker-Gewerberecht und einer gemeinsamen Regelung der Feststellung der Arbeitszeit in den Fabriken, damit nicht der in humaner Hinsicht am weitesten gehende Staat durch die Verteuerung des Produktes sich die Konkurrenz erschwere. v. Stein spricht von einem Recht [5]) der Arbeit und teilt es ein in ein Privatrecht und ein Verwaltungsrecht der Arbeit. Letzteres beginnt da, wo der einzelne Arbeiter auf Grundlage seines Arbeitsvertrages in die wirkliche Arbeit hineintritt. Unter dem Verwaltungsrecht der Arbeit versteht v. Stein das in Bezug auf die gewerbliche Arbeit notwendig gewordene Verwaltungsrecht. Es trifft in erster Linie den Arbeiter, und soweit es international geregelt ist und wird, kann es als ein internationales Recht der Arbeiter bezeichnet werden. Es ist öffentliches Recht und bildet somit einen Teil des internationalen Gewerbeverwaltungsrechtes.

---

[1]) v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. I. Tübingen 1860. S. 617.

[2]) Meili spricht von einem Fabrikrecht, das zu einer Spezialität herausgewachsen ist. „Nicht bloß die Frage der juristischen und humanitären Pflichten des Fabrikherrn gegenüber den Arbeitern ist bedeutend, sondern auch die Ordnung der Arbeitsdauer, der Beschränkung der Frauen- und Kinderarbeit, gewisser Beitragspflichten kommen hier zur Diskussion.“ Meili, Die neuen Aufgaben der Jurisprudenz. Wien 1892. (Separatabdruck aus den „Juristischen Blättern“ 1892.) S. 42.

[3]) Encyclopädie der Staatswissenschaften. II. Aufl. Tübingen 1872. S. 715.

[4]) Ahrens, Juristische Encyclopädie. Wien 1855. S. 795.

[5]) Handbuch der Verwaltungslehre. III. Aufl. III. S. 154.

Von den neueren wissenschaftlichen Bearbeitern des Völkerrechts, soweit sie auf die Berliner Konferenz für Arbeiterschutz im Jahre 1890 schon Rücksicht genommen haben, behandelt v. Ullmann[1]) den internationalen Arbeiterschutz im Anschluß an den Schutz von Industrie und Gewerbe, ebenso Rivier.[2]) Dagegen verweist v. Liszt[3]) den internationalen Arbeiterschutz in den § 35 seines Systems, wo er von den Vereinbarungen zum Schutz ideeller Interessen, und zwar der religiösen und der sittlichen und humanitären spricht. Zu den letzten rechnet er die Maßregeln zur Bekämpfung des Sklavenhandels, des Mädchenhandels, des Alkoholmißbrauchs, die Maßregeln zum Schutze der Eingeborenen in den europäischen „Schutzgebieten“ vor dem Untergang und zur Regelung des Armenwesens, ferner die Bemühungen zu einer internationalen Regelung der Arbeiterschutzgesetzgebung. Hierher würde er auch die Vereinbarungen über Auswanderung rechnen. Im § 31 werden die Vereinbarungen über Gesetzgebung und Rechtspflege behandelt, und zwar geschieden in solche, die sich auf öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungsrecht, Privatrecht und Strafrecht beziehen.

Eine Einteilung der Staatsverträge nach ihrem Inhalt ist ungemein schwer. Da aber doch nur solche Gegenstände einer internationalen Regelung unterzogen werden, die auch Gegenstand der nationalen staatlichen Tätigkeit[4]) sind oder sein könnten, auf jeden Fall doch eine Tätigkeit verlangen, die nicht ausserhalb des Geschäftskreises der staatlichen Behörden liegen kann, so scheint eine Gliederung des Völkerrechtes im Anschluß an das nationale Recht die gegebene zu sein.[5])

---

1) v. Ullmann, Völkerrecht. II. Aufl. Freiburg 1898. S. 287.

2) Rivier, Principes du droit des gens. Paris 1896. 1. § 29. De l'Indépendance en ce qui concerne l'Administration des intérêts matériels. L'industrie et les ouvriers. I. Protection et reglementation internationale de l'industrie. II. Protection des ouvriers.

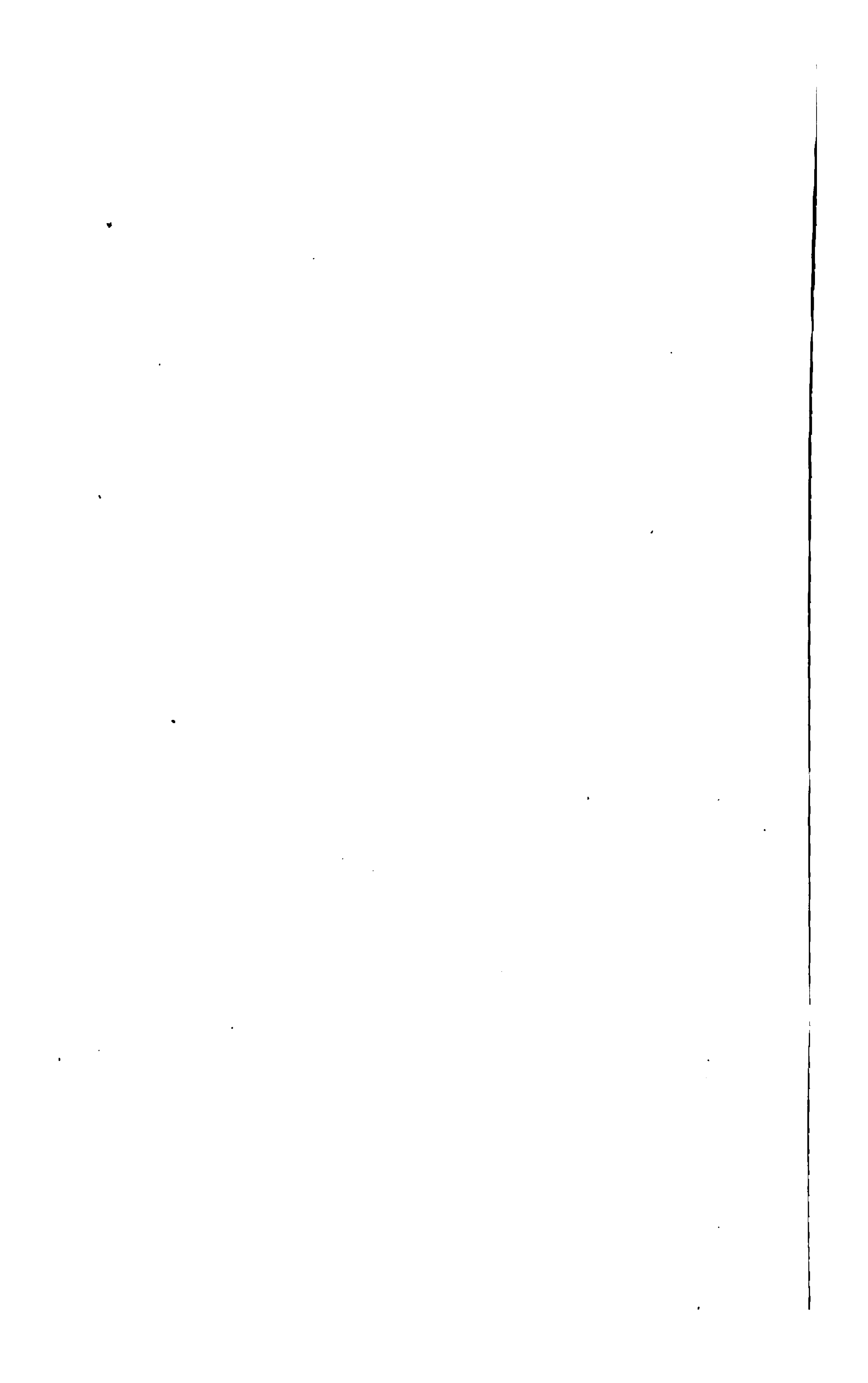
3) v. Liszt, Das Völkerrecht. IV. Aufl. 1906. S. 287.

4) „Die Staaten verfolgen bei ihrem Verkehr nach Außen genau dieselben Lebensinteressen, durch welche auch ihre Tätigkeit in inneren Angelegenheiten bestimmt wird.“ v. Martens-Bergbohm. Völkerrecht. I. S. 21.

5) „Nur insoweit die völkerrechtlichen Verträge innerstaatliche Wirkung nicht bezwecken, ist ihr Inhalt ein spezifisch und ausschließlich völkerrechtlicher.“ Nippold, Der völkerrechtliche Vertrag, seine Stellung im Rechtssystem und seine Bedeutung für das internationale Recht. 1894. S. 263. Über die Einteilung der völkerrechtlichen Verträge nach dem Inhalt. a. a. O., S. 262.

II.

Internationales Arbeiterschutzrecht



A. Nationaler und internationaler Arbeiterschutz.

Während der internationale Arbeiterschutz ein gewisses mindestens entsprechendes Maß von nationalem Arbeiterschutz, auf jeden Fall aber den ausgesprochenen Willen, ihn einzuführen, zur Voraussetzung hat, bedarf umgekehrt der nationale Arbeiterschutz nicht unbedingt der internationalen Regelung zu seiner Fortbildung.

Die Vereinheitlichung des Arbeiterschutzrechtes durch Staatsverträge ist zweckmäßig.[1]) Die ersten Anfänge des internationalen Arbeiterschutzrechtes als eines Teiles des internationalen Verwaltungsrechtes sind nun gegeben, sie kommen zum Ausdruck in den vereinheitlichten Bestimmungen über Abeiterschutz, veranlaßt durch den französisch-italienischen Arbeitsvertrag des Jahres 1904 und in den Berner Übereinkommen des Jahres 1906. Der Zweck des französich-italienischen Vertrages war, gewisse gleiche Vorrechte den Staatsangehörigen zuzusichern, während die Berner Übereinkommen ein für verschiedene Staaten in seinen Grundzügen übereinstimmendes, für alle Beschäftigten gültiges Arbeiterschutzrecht schufen.

Das Erlassen von gesetzlichen Arbeiterschutzbestimmungen ist ein Akt der Sozialpolitik, der Stellungnahme des Staates zu den sozialen Gegensätzen.[2]) Der nationale Arbeiterschutz ist zur Not-

---

[1]) Dochow, Zeitschrift, S. 575, gibt eine Zusammenstellung zustimmender und ablehnender Außerungen über die Zweckmäßigkeit des internationalen Arbeiterschutzes.

[2]) Bortkiewicz, Der Begriff der Sozialpolitik. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. III. Folge XVII. — Rosin, Das Recht der Arbeiterversicherung. I. Berlin 1893. S. 139. „Sozialpolitisch“ nennt man unsere Gesetze, weil sie gewisse Schäden in den gesellschaftlichen (sozialen) hauptsächlich durch Besitz und Erwerb bestimmten Beziehungen der Staatsangehörigen im Interesse der Staatsgesamtheit, welcher sie gefährlich zu werden drohen, beseitigen wollen.“ — Mombert setzt sich im Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik XXIII, 1906, S. 152, mit einem andern Begriff der Sozialpolitik auseinander, von dem van der Borght, der Vorsitzende des Beirates für Arbeiterstatistik, in seinen Grundzügen der Sozialpolitik ausgeht.

Nach Abschluß des Arbeitsvertrages ergibt sich, daß die Rechte des Arbeiters die Pflichten des Unternehmers sind und umgekehrt. Aus seinem Arbeitsvertrag entsteht für den Arbeiter die Pflicht, unter den angenommenen Bedingungen seine Arbeit zu verrichten. Über den öffentlich-rechtlichen Arbeiterschutz bedarf es keiner besonderen Verabredung durch den Arbeitsvertrag. Sein Recht ist es, von dem Unternehmer die Einhaltung seiner Versprechungen zu verlangen. Der Arbeitnehmer erwirbt das Recht auf die Leistung des Arbeiters und hat die Pflicht, ihm den besprochenen Lohn und die vereinbarte freie Zeit zu gewähren. Meinungsverschiedenheiten können durch die zuständigen Gerichte entschieden werden.

Die privatrechtlichen Bestimmungen des Arbeitsvertrages würden, international geregelt, in das Gebiet des internationalen Privatrechts gehören. Der öffentlich-rechtliche Arbeiterschutz ist ein Schutz der Personen durch Einschränkung der Arbeitszeit im gewerblichen Betriebe oder Ausdehnung der Ruhezeit außerhalb des Betriebes und durch Maßregeln im Interesse von Leben, Gesundheit und Sittlichkeit. Er unterliegt der privatrechtlichen Abmachung nicht.

Der Unternehmer gewährt dem Arbeiter die Arbeitsgelegenheit, die im Interesse des Arbeitnehmers staatlicher Aufsicht unterstellt ist. Schon bei der Anlage der Betriebsstätte sind zahlreiche staatliche Vorschriften zu beobachten, welche die Bewegungsfreiheit des Unternehmers beschränken. Die Arbeitsräume sind so auszugestalten, daß sie den Vorschriften in bezug auf Heizung, Lüftung etc. entsprechen. Die Arbeitszeit ist nur soweit privatrechtlicher Abmachung überlassen, als es sich um ungeschützte Personen und um Betriebe handelt, für die wegen ihrer Gesundheitsgefährlichkeit gesetzliche Bestimmungen nicht erlassen sind.[1]) Die Vertragsfreiheit ist demnach öffentlich-rechtlich eingeschränkt, die Bestimmungen betreffen beide Parteien. Der Unternehmer muß die gesetzlichen Vorschriften zugunsten des Arbeiters beachten, der Arbeiter muß dies ebenfalls tun. Die Verfügung über die Arbeitskraft des Arbeiters ist für beide Parteien dadurch beschränkt. Auch wenn er wollte, dürfte der Arbeiter in Zukunft keine Phosphorzündhölzer mehr verfertigen, wenn die Verwendung von Phosphor verboten ist, er muß sich diesem Verbot fügen, auch wenn ihm dadurch die einzige und letzte, seiner Arbeitsfähigkeit entsprechende Arbeitsgelegenheit genommen wird.

[1]) Ausführlich darüber Lotmar, Der Arbeitsvertrag. I. S. 467ff. Sigel, Der gewerbliche Arbeitsvertrag. 1903. S. 86.

Der Jugendliche und die Arbeiterin dürfen nicht über die ihnen gesetzlich begrenzte Arbeitszeit hinaus arbeiten, auch wenn sie sich dazu kräftig genug fühlen. Weil sich die Arbeitenden, oft unter dem Zwang wirtschaftlicher Not, nicht selbst schonen, wird für sie ein staatlicher Schutz zur Notwendigkeit, um ihnen die Arbeitsfähigkeit zu verlängern und sie und ihre Nachkommen vor frühem Siechtum zu bewahren. Der Staat, dem an der Leistungsfähigkeit seiner Bevölkerung gelegen ist, nimmt sich das Recht dazu. Und er trifft mit seinen Maßnahmen nicht nur den Arbeiter, sondern das ganze Unternehmen, in dem auch der Arbeitgeber tätig ist. Dieser wird gezwungen, auf die Verarbeitung bestimmter Stoffe und auf die Verwendung gewisser Kategorien von Arbeitenden in bestimmten Zeiten zu verzichten, an Sonn- und Feiertagen muß er die Arbeit sogar gänzlich ruhen lassen. Da die Maßnahmen, die der Staat im Interesse der Arbeitenden ergriffen wissen will, von den Arbeitgebern von selbst nicht einheitlich durchgeführt werden würden, erfolgt ihre Festlegung durch Gesetze und Verordnungen. Da diese gleichmäßig zur Durchführung gelangen und die Lasten allen Unternehmern auferlegt werden, sind sie auch leichter zu tragen.

Wenn man nun andere Staaten, die noch keinen oder nur gering entwickelten Arbeiterschutz durchgeführt haben, veranlaßt hat sich zu verpflichten, ihre Industrie in Zukunft nicht mehr ungehindert und unbeaufsichtigt produzieren zu lassen, so geschieht dies einerseits im Interesse der Konkurrenzfähigkeit der Industrien auf dem Weltmarkt, anderseits im Interesse der schutzbedürftigen Arbeiter. Welches Motiv das ausschlaggebende ist, kann hier unerörtert bleiben, um so mehr, da es ja gelungen ist, die ersten internationalen Übereinkommen über den Arbeiterschutz zustande zu bringen und dadurch den Beweis zu erbringen, daß sich die dagegen vorgebrachten Bedenken überwinden lassen.

Die internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz, der die kräftigste Förderung einer internationalen Regelung zu danken ist, hat für die Anbahnung einer gewissen Gleichförmigkeit der Arbeiterschutzgesetzgebung in den Industriestaaten den richtigen Weg gewiesen. Das Verbot der Verwendung von Phosphor und der gewerblichen Nachtarbeit der Frauen haben sich als geeignete Gegenstände für Staatsverträge erwiesen, später wird man sich vielleicht anderen gesundheitsgefährlichen Industrien und dem Schutz der Jugendlichen zuwenden können. Die internationale Regelung kann

sich zunächst nur auf eine Beschränkung übermäßiger Arbeitszeiten für gewisse Kategorien der Arbeiter und auf die Einschränkung oder gänzliche Untersagung der Verwendung gesundheitsgefährlicher Stoffe beziehen. Ob und wie weit sich auch die privatrechtlichen Bestimmungen des Arbeitsvertrages zur internationalen Regelung eignen, wird die Zukunft ergeben, zunächst bieten die beschrittenen Gebiete ein reiches Feld der Betätigung.

Wahrscheinlich wirkt der internationale Arbeiterschutz auf die beteiligten Staaten ähnlich, wie es der nationale auf die Staatsangehörigen getan hat. Wer die ihm auferlegten neuen Pflichten nicht tragen kann, muß den Betrieb einstellen, er kommt in Zukunft als leistungsfähiger Konkurrent nicht mehr in Betracht. Die Folge des nationalen Verbotes der Verwendung von weißem Phosphor wird sein, daß der Betrieb, der nicht genügend Kapital besitzt, um eine Umwandlung vorzunehmen, welche die Fabrikation nichtphosphorhaltiger Zündhölzer ermöglicht, eingeht. Ihm hilft auch das internationale Verbot nicht, das in anderen Konkurrenzländern eingeführt wird, während denen, die jene nötige, allerdings recht kostspielige Betriebsveränderung vornehmen können, die Konkurrenz auf dem Weltmarkt erleichtert wird, da nun einem Teil der andern Länder die Produktion auch erschwert wird. Und so wird das Verbot auch in den andern Staaten wirken. Der Staat, dessen Industrie unter den veränderten Produktionsverhältnissen nicht mehr zu konkurrieren vermag, muß mit der Möglichkeit seiner Verdrängung im Wettbewerb mit andern Ländern rechnen.

Eine Entschädigung für die aus den neuen Schutzmaßregeln entstehenden Verluste wird nicht zugebilligt werden, obgleich den Betroffenen dies als eine Ungerechtigkeit erscheint. Der Schutz von Arbeitern, die unter den bestehenden Verhältnissen mit großer Wahrscheinlichkeit dem Verderben entgegengehen, verlangt dies Opfer. Daß dadurch eine Anzahl Arbeiter unter Umständen arbeitslos wird, ist nicht zu vermeiden. Der Staat schützt diese, die zuerst von der Maßnahme betroffen werden, gegen ihren Willen in ihrem und im Interesse der kommenden Generation. Viele Arbeiter werden hierdurch zu ihrem Glück gezwungen werden, die gar nicht daran denken würden, die Arbeit aufzugeben, obwohl sie genau wissen, daß sie dem Untergang entgegengehen. Einmal muß aber doch der Anfang gemacht werden, das Übel abzustellen. Ausserdem werden die Übergangsfristen nach Möglichkeit so bemessen, daß

Unternehmer und Arbeiter sich dementsprechend anders einrichten können.

Die Frauenarbeit ist in absehbarer Zeit nicht aus dem gewerblichen Betriebe zu beseitigen. Die Frau muß mit verdienen, bekanntlich bestreitet sie oft einen recht beträchtlichen Teil des Haushaltes. Auch die Kinder müssen aus dem gleichen Grunde zur Arbeit herangezogen werden, obwohl der Lohn, den sie zu erhalten pflegen, sehr gering ist. Mit dieser Notwendigkeit ist zu rechnen. Da man das Übel nicht beseitigen kann, schwächt man es ab. Man sucht die Arbeitszeit der Frauen und Jugendlichen derart einzuschränken, daß der Frau eine Mindestruhezeit zur Erledigung des Haushaltes gegeben und den Jugendlichen die Gelegenheit zu körperlicher und geistiger Ausbildung nicht allzusehr verkürzt wird. Mit dem Verbot der gewerblichen Nachtarbeit wird angefangen, um allmählich zum Maximalarbeitstag übergehen zu können. Dies geschieht zum Nachteil des Produzenten, ihm werden Lasten auferlegt, die er freiwillig nicht übernehmen würde, oder wenn er es im Interesse seiner Arbeiter oder im eigenen Interesse tun möchte, weil ihm eine gesunde Arbeiterschaft leistungsfähiger erscheint, als eine überarbeitete, so unterläßt er es doch, weil es ihm im Hinblick auf die Konkurrenz, die ohne diese Lasten freier arbeitet, unmöglich scheint. Deshalb greift der Staat ein und unterwirft die gesamte Industrie oder einzelne Industriezweige den gleichen Bestimmungen.

Wie im nationalen Wettbewerb nur der Staat regelnd eingreifen konnte, so hat sich diese Notwendigkeit auch im Wettbewerb auf dem Weltmarkt ergeben. Das Interesse an der Industrie verlangt es, daß der einzelne Staat an andere herantritt mit der Forderung, einen gleichen oder weitergehenden gesetzlichen Arbeiterschutz einzuführen, damit er in der Lage ist, seine Arbeiterschutzgesetzgebung weiter zu entwickeln ohne seiner Industrie den Wettbewerb auf dem Weltmarkt zu erschweren. Auch hier können die Staaten erklären: wer die Lasten, die er sich selbst auferlegt, nicht tragen kann, soll aufhören, auf dem Weltmarkt zu konkurrieren. Dagegen muß dann aber gesagt werden, es handelt sich nicht nur um die Konkurrenzfähigkeit der Industrie, sondern um das Wohl der Arbeiterschaft.

Das internationale Arbeiterschutzrecht kann sich natürlich nur auf die Gebiete erstrecken die einer gesetzlichen Regelung schon

unterworfen sind oder ihr unterworfen werden können.[1]) Es kommen, wie das auch die Anfänge bewiesen haben, in erster Linie gesundheitliche Maßnahmen im Interesse der gesamten Arbeiterschaft und Zeitbeschränkungen für bestimmte Arbeiterkategorien, vorwiegend für Frauen und Jugendliche, in Betracht.

Unbedingt notwendig ist es, daß gleichzeitig eine Vereinheitlichung der staatlichen Aufsicht erfolgt und dies wird geschehen, ohne daß darüber besondere internationale Bestimmungen getroffen sind. Es ergibt sich von selbst, daß die Staatsverträge, welche die Durchführung gewisser Schutzbestimmungen verlangen, auch ohne daß es besonders ausgesprochen wird, einen Einfluß auf die Ausgestaltung der Aufsichtsbehörden haben werden. Jedenfalls muß diesen Gesetzen und Verordnungen eine größere Aufmerksamkeit bei der Kontrolle geschenkt werden, wie anderen Vorschriften, die vielfach nur auf dem Papier stehen. Die Vertragsstaaten sind moralisch gezwungen, die Vereinbarung zur Durchführung zu bringen. Ihren Inspektionsberichten wird man, namentlich soweit sie sich auf das internationale Arbeiterschutzrecht beziehen, ein größeres Interesse entgegenbringen, und dieses Interesse wird sich dann auch auf den übrigen Teil der Berichte erstrecken; damit muß jeder Staat mit Sicherheit rechnen. Aller Wahrscheinlichkeit nach wird sich dadurch nach und nach eine Gleichförmigkeit der Berichterstattung ergeben, die eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse ermöglicht. Das wäre ein Fortschritt, der nicht zu unterschätzen ist. Diese international vergleichbaren, statistischen und anderweitigen Angaben würden dann die Grundlage bieten können, auf der eine Erweiterung der international geregelten Bestimmungen herbeigeführt werden könnte. Ohne große Schwierigkeiten kann hier ein Beitrag zur Ausgestaltung der internationalen Arbeiterstatistik geliefert werden. Denn gerade auf dem Gebiete der Arbeiterfragen darf man den Wert der Statistik nicht unterschätzen. Wenn man für das Wohl einer Bevölkerungsschicht gesetzliche Maßnahmen ergreifen will, muß man wissen, wie es eigentlich um sie bestellt ist. Was wüßten wir denn

[1]) Nicht um das ganze Gebiet des Arbeiterschutzes könne es sich handeln, sondern nur um eine Verständigung über solche Schutzbestimmungen, die im Konkurrenzkampfe auf dem Weltmarkte von wesentlicher Bedeutung sind, oder welche mit Rücksicht auf den sozialen Frieden und im Interesse des internationalen Verkehrs zu treffen sind. Bauer, Durchführung der statutarischen Aufgaben des internationalen Arbeitsamtes. Schriften No. 1. S. 161.

vom Arbeiter, wenn wir nicht auf die Statistik zurückgreifen könnten, auf die Arbeiterstatistik, die sich mit dem beschäftigt, was den Arbeiter angeht, die den Arbeiter als Bestandteil der Bevölkerung betrachtet.[1])

Bei der Bearbeitung des deutschen Phosphorgesetzes vom Jahre 1903 kannte man die Zahl der Betriebe und der in ihnen beschäftigten Arbeiter. Das gab die Grundlage zu den gesetzgeberischen Arbeiten. Man kannte die Ein- und Ausfuhrziffern für Zündhölzer, Zündkerzen und Phosphor, da sich die Angaben aber auf alle Arten von Zündhölzern bezogen, konnte man nicht feststellen, wie hoch die Zahl der giftigen darunter ist. Ausserdem kannte man die Zahl der Hausindustriellen nicht. Hier versagte die amtliche und private Statistik. Und was man unter anderem ferner nicht wußte, war die Zahl der Phosphornekrosefälle.

Besser stand es um die Vorfragen beim Verbot der Frauennachtarbeit. Hier lieferten die Fabrikinspektorenberichte und die Literatur reichliche Angaben über die Arbeitszeit der verheirateten und unverheirateten Frauen, über die Zahl der Beschäftigten, auch über die Übertretungen der gesetzlichen Bestimmungen.

International vergleichbare Berichte würden also auch für die Verwaltungsstatistik, die die Grundlage für weitere nationale und internationale Maßnahmen bieten muß, von großem Werte sein. Bezüglich der Durchführung des Phosphorverbotes können diese Berichte andere Staaten zum Beitritt zu den Berner Übereinkommen bewegen. Es wird sich ergeben, wie sich in den umgeänderten Betrieben und mit neuen Produktionsverfahren arbeiten läßt, und wie sich Ein- und Ausfuhr gestalten. Die zweckentsprechende Durchführung des Nachtarbeitsverbotes für Frauen und seiner Ausnahmen kann vielleicht die Veranlassung dazu bieten, künftig die Zahl der Ausnahmen zu beschränken, die gesetzliche Nachtruhezeit zu verlängern oder zur internationalen Einführung des Maximalarbeitstages für Frauen führen. Das sind freilich Dinge, die noch in der Zukunft liegen, aber es sind Möglichkeiten, die für eine weitere Ausgestaltung des internationalen Arbeiterschutzrechtes in Frage kommen.

Die internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz wird fortfahren, künftige Konferenzen vorzubereiten. Ohne ihre

---

[1]) Dochow, Die Arbeiterstatistik und ihr Wert für die Kriminalpolitik. Monatsschrift für Kriminalpsychologie und Strafrechtsform. II. 1905. S. 110.

Bemühungen wären die Berner Übereinkommen nicht zustande gekommen. Großbritannien hat den Wunsch ausgesprochen, in Zukunft solle das Material durch amtliche Organe beschafft werden. Dieser Wunsch verdient keine Berücksichtigung. Leisten die amtlichen Organe, die Arbeitsämter und Ministerien ihren Beistand, so ist das mit Freude zu begrüßen, die eigentliche Bearbeitung und Veröffentlichung neuer Gutachten und Statistiken bleibt aber nach wie vor am besten der privaten Vereinigung vorbehalten. Die Nichtunterzeichnung verschiedener Staaten hat doch gezeigt, dass sie dem internationalen Arbeiterschutz nicht das wünschenswerte Interesse entgegenbringen, das unbedingt nötig ist, um sich an einem Weiterarbeiten freudig zu beteiligen. Einzelne Staaten werden sich in Zukunft wahrscheinlich nicht mehr an den Konferenzen beteiligen wollen und es wird doch von Wert sein, wenn man die in diesen Ländern bestehenden Verhältnisse zum Vergleich heranziehen kann.

B. Die Vorgeschichte der ersten internationalen Arbeiterschutzübereinkommen.

Drei Perioden lassen sich bei den internationalen Kodifikationsbestrebungen unterscheiden: die selbständigen Versuche einzelner Theoretiker; die Verhandlungen und Beschlüsse internationaler Gesellschaften und Kongresse; endlich die diplomatischen Verhandlungen. Franz Kahn[1]) hat das zutreffend an der Vorgeschichte des ersten bahnbrechend wirkenden Haager Abkommens zur gemeinsamen Regelung einiger Fragen des internationalen Privatrechts nachgewiesen.[2]) Es hat viele Jahre gedauert, bis im Jahre 1896 von den Vertretern Belgiens, Frankreichs, Italiens, Luxenburgs, der Niederlande, Portugals, der Schweiz und Spaniens dieses erste Abkommen unterzeichnet werden konnte, dem dann auch das Deutsche Reich, Österreich-Ungarn, Dänemark, Rumänien, Rußland, Schweden und Norwegen (nicht aber Großbritannien) beitraten. Es war das Ergebnis der beiden ersten Haager Konferenzen. Im Jahre 1902 wurden als Ergebnis der dritten Konferenz drei Konventionen durch das Deutsche Reich, Belgien, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande, Rumänien und Schweden (Spanien trat 1904 der dritten Konvention bei) unterzeichnet, zur Beseitigung der Widersprüche der verschiedenen staatlichen Gesetze über Eheschließung, Ehescheidung und Vormundschaft.[3]) Mit Recht bezeichnet Franz Kahn diesen

---

[1]) Kahn, Die einheitliche Kodifikation des internationalen Privatrechts durch Staatsverträge. Leipzig 1904. S. 1.

[2]) 14. November 1896. R.G.Bl. 1899. S. 285. Fleischmann, Völkerrechtsquellen. S. 274. v. Liszt, Völkerrecht. S. 256. Das Abkommen trägt im Reichsgesetzblatt (1899. S. 285) die Überschrift: „Abkommen zur Regelung von Fragen des internationalen Privatrechts", der französische Titel lautet: Convention pour établir des règles communes concernant plusieurs matières de droit inter national privé se rapportant à la procédure civile.

[3]) R.G.Bl. 1904. S. 221. Fleischmann, Völkerrechtsquellen. S. 330 v. Liszt, Völkerrecht. S. 258.

Vorgang als ein juristisches Ereignis, das den Übergang des sogen. internationalen Privatrechtes, dessen Internationalität bisher nur in den Köpfen der Theoretiker existierte, zu einem wirklichen, völkerrechtlich-garantierten, internationalen Recht bedeutet.

Die ersten international-privatrechtlichen Entwürfe wurden durch Jeremy Bentham, Abbé Grégoire, Parodo, Domin-Petrushevecz, Bluntschli und Dudley-Field ausgearbeitet. Bereits 1874 nahm das Institut de droit international in Genf die von Mancini und Asser beantragten Vorschläge an, in denen der Wunsch zum Ausdruck kam, durch Staatsverträge unter den zivilisierten Nationen einheitliche Kollisionsnormen einzuführen, das Institut solle den Text dafür vorbereiten und entwerfen, der den diplomatischen Verhandlungen zur Grundlage dienen solle. „Getreu diesem Programm hat das Institut seitdem eine größere Anzahl von Entwürfen beraten und festgestellt, die fast das ganze Gebiet des internationalen Privatrechts umspannen. Wenn auch nicht durchweg zur Annahme geeignet, bilden sie doch ohne Frage die autoritativsten Vorarbeiten der internationalen Konvention."

Auf der Versammlung des Instituts in Brüssel im Jahre 1902 konnte Asser mit vollem Recht sagen: „C'est vous qui avez semé et nous avons recueilli les fruits quand ils étaient mûrs."

Die ersten diplomatischen Verhandlungen hatten im Jahre 1861 eingesetzt, auf Mancinis Anregung hatte sich die italienische Regierung zunächst an die französische gewandt und internationale Verhandlungen über eine einheitliche Kodifikation des internationalen Privatrechts in Vorschlag gebracht. Es gelang Mancini schließlich, Frankreich seinen Plänen geneigt zu machen, ebenso Belgien und Deutschland; dann unterbrach aber der deutsch-französische Krieg seine Tätigkeit für einige Jahre. Als Mancini im Jahre 1881 Minister des Äussern wurde, griff er seinen Plan mit großem Eifer wieder auf. Sein Sturz verhinderte seinen Erfolg.

Der Versuch der holländischen Regierung, 1874 eine Konferenz zustande zu bringen, scheiterte. Erst 1893 traten auf ihre Einladung hin die Delegierten von 14 europäischen Staaten zur ersten Konferenz im Haag zusammen. Großbritannien schloß sich aus, es hatte sich nicht zur Teilnahme bewegen lassen. Die Beschlüsse der ersten Konferenz waren nur als vorbereitender Meinungsaustausch gedacht. Das Ergebnis der zweiten Haager Staatenkonferenz war

das anfangs erwähnte zivilprozessuale Abkommen vom 14. November 1896, in Kraft seit dem 25. Mai 1899.

Ähnlich gestalteten sich die Vorbereitungen für die ersten Arbeiterschutzübereinkommen.

Auch hier gingen die ersten Anregungen von einzelnen hervorragenden Persönlichkeiten aus. Praktiker, Industrielle waren es, die bei den Regierungen ein gemeinsames Vorgehen in Fragen des Arbeiterschutzes in Anregung brachten. Dann folgten die Beratungen auf verschiedenartigen nationalen und internationalen, nicht amtlichen Kongressen, unterbrochen durch verfrühtes amtliches Eingreifen der Schweiz und des Deutschen Reiches, bis die Vorbereitungen soweit gediehen waren, daß die diplomatischen Verhandlungen mit Aussicht auf Erfolg eingeleitet werden konnten.

Die Geschichte der internationalen Arbeiterschutzbewegung ist wiederholt eingehend behandelt worden, namentlich von Adler[1]) und Bücher.[2]) Evert[3]) gibt eine übersichtliche Darstellung an der Hand der Angaben der vorgenannten Autoren. Die jüngsten Konferenzen und Kongresse pflegten mit einer historischen Einführungsrede eröffnet zu werden, so daß es genügt, wenn nur die hauptsächlichsten Momente in der Entwicklung angeführt werden, da es hier im wesentlichen nur auf die jüngsten Ereignisse ankommt.

Robert Owen hatte im zweiten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts als erster eine internationale Regelung der Arbeiterschutzgesetzgebung angeregt. Ihm folgte Daniel Legrand, der bereits in den fünfziger Jahren die Regierungen in Berlin, Wien, Paris, Petersburg und Turin aufforderte, ein internationales Abkommen vorzubereiten. Seine Vorschläge wurden abgelehnt. Legrand starb 1859, er hatte vier internationale Entwürfe vergeblich ausgearbeitet.[4]) Nach ihm

---

[1]) Adler, Der internationale Schutz der Arbeit. Annalen des Deutschen Reiches. 1888. S. 529 ff.

[2]) Bücher, Zur Geschichte der deutschen Fabrikgesetzgebung. „Deutsche Worte." 1888. S. 49 ff.

[3]) Evert, Art. Fabrikgesetzgebung (Internationale Regelung). Handwörterbuch der Staatswissenschaften. II. Aufl. 1900. III. S. 782. — Dochow, Zeitschrift. S. 575. Hier findet sich auch die neueste Literatur angegeben.

[4]) Bauer, Die geschichtlichen Motive des internationalen Arbeiterschutzes. Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. I. 1903.

wurde der Gedanke einer internationalen Regelung immer wieder aufgenommen.[1])

Im Jahre 1876 wies Frey im schweizerischen Nationalrat auf den internationalen Arbeiterschutz hin und stellte im Jahre 1880 den Antrag: Der Bundesrat ist einzuladen, mit den hauptsächlichsten Industriestaaten Unterhandlungen anzuknüpfen zum Zwecke der Anbahnung einer internationalen Fabrikgesetzgebung. Dem wurde Folge gegeben. Die Anfragen ergingen an Frankreich, Italien, Österreich, Großbritannien, Belgien und an das Deutsche Reich.

Frey,[2]) der den Gedanken an die Durchführbarkeit einer internationalen Regelung des Arbeiterschutzes nicht aufgegeben und nun die ersten Erfolge noch erlebt hat, äußerte sich später über den Versuch des Jahres 1881 wie folgt:[3])

„Wenn es mir erlaubt ist, aus dem wenige Zeilen langen Cirkulare, welches der Bundesrat zufolgedessen an seine Vertreter im Ausland richtete, einen Schluß zu ziehen, so geht derselbe dahin, daß der Bundesrat in der Ausführung des nationalrätlichen Auftrages jedenfalls mehr Vorsicht als Begeisterung betätigte. Tatsächlich war allerdings auch, wie es sich zeigen sollte, bei den europäischen Kabinetten damals wenig zu holen. Sie standen zu jener Zeit teils noch auf dem Boden des reinen Manchestertums, wovon namentlich die eine Antwort sprechendes Zeugnis ablegt, welche Frankreich erteilte und welche lautete: . . . . que le rôle de l'Etat n'est pas d'intervenir dans les contrats entre patrons t ouvriers et de porter atteinte, sans nécessité absolue et bien demontrée, à la liberté du travail. Si donc, en France même, le gouvernement

[1]) Hier sind zu nennen der Genfer Kongreß der internationalen Arbeiterassociation, außerdem Männer wie Schoenberg, Thiersch, Baron, Loh mann u. a. — Näheres darüber auch bei Decurtius, Mittel und Wege zur Verwirklichung des internationalen Arbeiterschutzes. Amtlicher Bericht über den internationalen Kongreß für Arbeiterschutz in Zürich 1897. S. 119ff.

[2]) Frey, Zur Geschichte der Idee des internationalen Arbeiterschutzes. Bern 1900. S. 4.

[3]) Im Geschäftsbericht des Bundesrates für das Jahr 1881 hieß es: „Die bezüglichen Erhebungen sind gegenwärtig noch nicht zum Abschluß gebracht. Indessen kann aus den bereits eingelangten vorläufigen Berichten jetzt schon geschlossen werden, daß das Projekt bei den wenigsten Staaten Unterstützung finden wird, die in Frage stehende Materie vermöge der besonderen Verhältnisse und divergierenden Interessen der verschiedenen Staaten zur internationalen Regelung sich nicht eigne." Adler a. a. O., S. 539. In späteren Jahresberichten kam man auf die Angelegenheit nicht mehr zurück.

se montre très peu disposé à entrer dans cette voie, il serait encore bien moins enclin à se lier les mains par voie internationale sur cette matière."

Der erste Versuch, auf diplomatischem Wege Arbeiterschutzverträge anzubahnen, blieb erfolglos.

Im Jahre 1889 erfolgte eine neue Aufforderung an die Regierungen sämtlicher Industriestaaten Europas.[1]) „Diesmal lauteten die Antworten überraschend günstiger," schreibt Frey. „Ein großer Umschwung schien sich vollzogen zu haben. Der Manchesterballast war definitiv über Bord geworfen."[2]) Frankreich hatte geantwortet: „Le Gouvernement de la République porte un trop vif intérêt à toutes les questions sociales, particulièrement à celles qui concernent la production industrielle et l'ammèlioration des conditions de la vie de l'ouvrier pour ne pas avoir accueilli avec une sympathie particulière les ouvertures du Conseil fédéral." Das war ein ganz anderer Ton als im Jahre 1881. Die Aussichten für eine internationale Konferenz schienen daher nicht ungünstig zu sein. Der schweizerische Bundesrat verschob aber die definitive Einladung und stand schließlich gänzlich davon ab, als das Deutsche Reich die Vorbereitungen für eine Konferenz in Berlin traf.

Der 4. Februar 1890 brachte den Erlaß Kaiser Wilhelms II. an den Reichskanzler Fürsten Bismarck. Der Kaiser war entschlossen, zur Verbesserung der deutschen Arbeiter die Hand zu bieten, soweit es die Rücksichtnahme auf die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Industrie auf dem Weltmarkte gestattete. „Die in der internationalen Konkurrenz begründeten Schwierigkeiten der Verbesserung der Lage unserer Arbeiter lassen sich nur durch internationale Verständigung der an der Beherrschung des Weltmarktes beteiligten Länder, wenn nicht überwinden, doch abschwächen." Dann erfolgte die Einladung zur internationalen Arbeiterschutzkonferenz nach Berlin.[3]) Diese tagte vom 15. bis 29. März 1890 unter dem Vorsitze des Staats-

[1]) Durch Schreiben des schweizerischen Bundesrates vom 15. März 1889.

[2]) Frey a. a. O., S. 5.

[3]) Cohn, Die Entwicklung der Bestrebungen für internationalen Arbeiterschutz. Archiv für soz. Gesetzgebung und Statistik. XIV. 1899. S. 64. „Der Inhalt der Verhandlungen ist wesentlich eine wechselseitige Mitteilung des in den verschiedenen Ländern bestehenden gesetzlichen Zustandes. Das Resultat ist die Bemühung, einen ungefähren Durchschnitt aus allen Verschiedenheiten dieser Zustände zu ziehen und darauf eine Empfehlung aufzubauen, welche als „wünschenswert" ein gewisses Maß von Arbeitsschranken bezeichnet."

ministers Freiherrn von Berlepsch. Es sollte über die Arbeit in den Bergwerken, über die Regelung der Sonntagsarbeit, der Kinder arbeit, der Arbeit der jugendlichen Arbeiter, der Frauenarbeit und über die Ausführung der etwa angenommenen Bestimmungen beraten werden. „Es ist bekannt,“ schreibt Frh. v. Berlepsch[1]) in einem Aufsatz vor der ersten Regierungskonferenz für internationalen Arbeiterschutz in Bern, „daß das Resultat dieser Beratungen in der Aufstellung einer Reihe von Wünschen bestand, deren Erfüllung ein verhältnismäßig weitgehendes Maß international geregelten Arbeiterschutzes gewährt hätte. Sie sind in dem Schutzprotokoll[2]) vom 29. März 1890 aufgeführt. Zu einem vertragsmäßigen Abkommen aber, das die Erfüllung dieser Wünsche gewährleistete, kam es nicht, und es ist deshalb vielfach behauptet worden, daß die Berliner Arbeiterschutzkonferenz ohne jedes Resultat verlaufen sei.“ [3])

Daß das Resultat nicht befriedigend war, bestreitet Frh. v. Berlepsch nicht, um es richtig zu beurteilen, müsse man sich aber vergegenwärtigen, unter welchen Verhältnissen die Konferenz stattfand. „Zweifellos unvorteilhaft wirkte auf ihren Verlauf, daß der deutsche Reichskanzler nicht die Absicht hatte, die Konferenz auf einen dem Abschluß von internationalen Arbeiterschutzverträgen günstigen Weg zu führen, daß er sich von ihren Verhandlungen fern hielt, und daß seine Stimmung den Delegierten der vertretenen Regierungen bekannt war. Das war aber nicht das Entscheidende. Selbst wenn Fürst Bismarck das Schwergewicht seiner Person für ein besseres Resultat eingesetzt hätte,[4]) würde es über die Formulierung von Wünschen

---

[1]) Frhr. v. Berlepsch, Die Regierungsvertreterkonferenz für internationalen Arbeiterschutz in Bern. Soziale Praxis. XIV. 1905. S. 794.

[2]) Conférence internationale concernant le règlement du travail aux établissements industriels et dans les mines. Par autorisation officielle. Leipzig 1890. — Evert, Art. Fabrikgesetzgebung. Internationale Regelung. Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Jena 1900. Band III. S. 784.

[3]) Diese Ansieht ist in den Lehrbüchern des Völkerrechts vertreten, vergl. v. Liszt, Das Völkerrecht. IV. Aufl. Berlin 1906. S. 287. v. Ullmann, Völkerrecht. Tübingen 1898. S. 147, 287. Rivier, Lehrbuch des Völkerrechts. II. Aufl. 1899. S. 230. Zorn, Internationale Konferenzen. Deutsche Jurist.-Zeitg. XI. 1906. S. 38.

[4]) Nach den stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Reichstags, VI. Legislaturperiode, I. Session 1884/85. Bd. I. S. 632, hatte Fürst Bismarck bei der Beratung über einen Antrag des Frh. v. Hertling, betreffend die Vorlegung eines Arbeitsschutzgesetzes, folgendes gesagt: „Die ganze Sache wäre nur dann ausführbar, wenn wir durch ein Abkommen mit der ganzen Welt, so wie

nicht hinausgekommen sein, denn die Verhandlungen haben auf das unzweideutigste ergeben, daß im Jahre 1890 die Neigung, für eine wirksame Arbeiterschutzgesetzgebung einzutreten, bei der Mehrzahl der vertretenen Regierungen noch eine sehr geringe war." [1])

Im Jahre 1896 fragte der schweizerische Bundesrat bei den Industriestaaten aufs neue an, ob sie geneigt wären, der Gründung eines internationalen Bureaus nahe zu treten. Obgleich die Antworten zum Teil nicht ungünstig lauteten, war der Eindruck doch der, daß die Schweiz weitere Verhandlungen nicht anknüpfen konnte, wenn sie sich nicht einem eklatanten Mißerfolg aussetzen wollte.[2])

Nachdem sich noch die Arbeiterschutzkongresse in Zürich[3]) und Brüssel, beide im Jahre 1897, mit dem internationalen Arbeiterschutz, insonderheit mit der Einrichtung einer internationalen Zentralstelle, beschäftigt hatten, trat im Jahre 1900 in Paris ein Kongreß zusammen, an dem auch amtliche Delegierte verschiedener Staaten teilnahmen. Das Deutsche Reich war nicht vertreten. Man beriet über die gesetzliche Beschränkung der Arbeitszeit, das Verbot der Nachtarbeit und die Gewerbeinspektion. Das Ergebnis war die Gründung der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz. Diese Vereinigung hat ihren Zweck erfüllt. Sie wurde ein Bindeglied für alle, die in den verschiedenen Industrieländern die Arbeiterschutzgesetzgebung als Notwendigkeit betrachten, sie errichtete ein internationales Arbeitsamt, erleichterte das Studium der

---

der Generalpostmeister einen Weltpostverein gestiftet hat, einen Weltarbeitstag herstellen könnten, zugleich mit einem Weltlohnsatzverein, der Amerika, England und alle Länder, die Industrien haben, kurz alle Welt umfaßt, und daß auch keiner sich unterstände, seinen Beamten und seinen Aufsichtsbeamten — oder diese ihren Arbeitern — zu gestatten, im Interesse der Konkurrenz von diesem Satze im mindesten abzuweichen. Daß das nicht möglich ist in der Welt, in der wir leben, das werden Sie selbst mir zugeben." Adler a. a. O., S. 552. — Geßner, Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechts. III. 1887. S. 73.

[1]) Frh. v. Berlepsch a. a. O., S. 795. „Es wurden Rücksichten verlangt auf die physische und geistige Entwicklung der Bevölkerung, auf die Höhe der industriellen Entwicklung, auf die Grundsätze des öffentlichen Rechts, und es wurde auf die hieraus hergeleiteten Bedenken von vielen Seiten mehr Gewicht gelegt, als auf die nicht wegzuleugnende Tatsache der übermäßigen Ausnützung der Arbeitskraft mit ihren traurigen Folgen für Gesundheit, Leben, körperliche und moralische Entwicklung der lohnarbeitenden Bevölkerung."

[2]) Frey a. a. O., S. 5.

[3]) Internationaler Kongreß für Arbeiterschutz in Zürich. 23. bis 28. August 1897. Amtlicher Bericht des Organisationskomitees. Zürich 1898.

Arbeitergesetzgebung der verschiedenen Länder und der Frage, wie die verschiedenen Arbeiterschutzgesetzgebungen in Übereinstimmung gebracht werden können, und berief internationale Arbeiterschutzkongresse.[1]) Beachtenswert ist, daß schon bei der konstituierenden Versammlung in Basel 1901 Frankreich, Italien, die Niederlande und die Schweiz amtlich vertreten waren, vom folgenden Jahre ab auch das Deutsche Reich, Österreich, Ungarn, Belgien, Luxemburg, Norwegen, Schweden und der Heilige Stuhl.[2]) Die Regierungen bekamen dadurch rechtzeitig Fühlung mit den neuen Bestrebungen.

Von den Beschlüssen, die die Versammlung 1901 faßte, kommen hier zwei in Betracht: Es wurde beschlossen, vergleichende Untersuchungen auszuarbeiten über die bestehende Nachtarbeit der Frauen und ihre Wirkungen in der Industrie der verschiedenen Länder, sowie der Wirkungen, welche die Aufhebung der Nachtarbeit in den Staaten gehabt hat, in denen sie nicht mehr besteht. Der Bericht sollte insbesondere die Definition des Begriffes der Nachtarbeit und deren Folgen für die Gestaltung des Arbeitstages in den verschiedenen Ländern einer genauen Prüfung unterziehen. Ferner sollte der Grad der Gesundheitsschädlichkeit festgestellt werden und der gegenwärtige Stand der Gesetzgebung betreffend die gesundheitsschädlichen Industrien und zwar speziell 1. jener, welche Bleifarben, sowie 2. weißen Phosphor erzeugen oder verwenden. Es erschien der Versammlung verhältnismäßig leicht, hierüber eine international zusammenfassende und vergleichende Arbeit herzustellen.[3])

Diese Untersuchungen wurden dem internationalen Arbeitsamt übertragen.[4]) Dieses ist ein wissenschaftliches Institut; es hat die ihm durch die internationale Vereinigung zugewiesenen Aufgaben durchzuführen und den Charakter strengster politischer Neutralität zu wahren.[5])

---

[1]) Die Satzungen der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz findet man in den Schriften Nr. 1. S. 249. Sitz der Vereinigung ist die Schweiz, für die einzelnen Länder bestehen Sektionen. — Dochow, Zeitschrift, S. 578.

[2]) Die Regierungsvertreter haben an den Verhandlungen der internationalen Vereinigung regen Anteil genommen, zum Teil vertraten sie auch später ihre Regierungen auf den beiden Kongressen in Bern.

[3]) Schriften Nr. 1. S. 78.

[4]) Reglement für das internationale Arbeitsamt. Schriften Nr. 2. S. 78.

[5]) „Die Vereinigung hingegen ist aus Persönlichkeiten zusammengesetzt, welche alle den Arbeiterschutz fördern wollen, welche in irgend einer Richtung

Die zweite Generalversammlung zu Köln 1902 kam zu dem Schluß, daß der Stand der Gesetzgebung über die Frauen-Nachtarbeit in den meisten industriell entwickelten Staaten und der Einfluß dieser Gesetzgebung auf die Lage der Industrie im allgemeinen, auf die der Unternehmer und der Arbeiter im besonderen grundsätzlich das allgemeine Verbot der Nachtarbeit der Frauen rechtfertige. Zur Beratung über die Möglichkeit der Durchführung dieses Verbotes wurde eine Kommission eingesetzt, die auch über das Verbot des weißen Phosphors beraten sollte. Die Sektionen hatten durch Sachverständige reichhaltiges Material zusammenstellen lassen, das in zwei Bänden erschienen ist und den weiteren Beratungen als Grundlage dienen konnte.[1]) Erfreulich war es, daß man sich in Köln von vornherein darüber klar war, daß aus gesundheitlichen und sittlichen Gründen die gewerbliche Nachtarbeit der Frauen zu untersagen sei. Man erwähnte auch die Konkurrenz auf dem Weltmarkte, Frh. von Berlepsch[2]) erkannte dieser Erwähnung eine Berechtigung zu, und zwar deshalb, weil es zweifellos sei, daß sie gegenüber dem Arbeiterschutz stark betont wird, und weil aus der Konkurrenz auf dem Weltmarkt wiederum starke Hindernisse bereitet würden; sachlich habe der Einwand aber keine Berechtigung, die Arbeiterschutzgesetzgebung werde auf die Dauer niemals eine Belastung der Industrie zur Folge haben, sondern eine Stärkung, wenn sie sich in maßvollen, verständigen Grenzen halte, wenn sie nicht zu schnell vorwärts schreitet, so daß sie den Boden unter den Füßen verliert. Der französische Regierungsdelegierte, Fontaine,[3])

---

auch agitatorisch tätig sein wollen, aber in verschiedener Richtung. Diese Vereinigung wird auf den Kongressen Gelegenheit haben, die verschiedenen Meinungen zu hören, die Stärke der Gründe zu vernehmen, und wird dadurch vielleicht zu irgend welchen Konklusionen kommen, jedenfalls aber propagandisch tätig sein können." v. Philippovich, auf der Baseler Versammlung 1901. Schriften Nr. 1. S. 71.

[1]) Die gewerbliche Nachtarbeit der Frauen. Berichte über ihren Umfang und ihre gesetzliche Regelung. Gesundheitsgefährliche Industrien. Berichte über ihre Gefahren und deren Verhütung, insbesondere in der Zündhölzchenindustrie und in der Erzeugung und Verwendung von Bleifarben. Im Auftrage der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz eingeleitet und herausgegeben von Prof. Dr. Stephan Bauer, Direktor des internationalen Arbeitsamtes in Basel. Jena 1903.

[2]) Schriften Nr. 2. S. 31.

[3]) Die Regierungen von Österreich (Reichsratsländer), Belgien, Italien und Luxemburg sind im Komitee der internationalen Vereinigung durch Delegierte vertreten.

Directeur du Travail, erklärte, technisch sei die Möglichkeit des Verbotes der Frauennachtarbeit außer in der Hausindustrie außer allem Zweifel, und es handle sich darum, die ständigen Ausnahmen auszumerzen und ihr gänzliches Verschwinden nach Verlauf gewisser Zeit zu ermöglichen.

Die Vorfragen waren in Köln erledigt, und zwar in einer Weise, daß man den Beratungen der Spezialkommission mit Zuversicht entgegensehen konnte. Millerand hob das auch in seinem Bericht über die Tätigkeit der Baseler Spezialkommission (9.—11. September 1903) an die dritte Delegiertenversammlung der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz nach Gebühr ausdrücklich hervor.[1]) Er sagt: „Dank der Klugheit der Gründer unserer Vereinigung wußten sich alle Mitglieder der Kommission von vornherein der Verpflichtung ledig, über die Rolle und Aufgaben des Staates in Arbeiterfragen zu diskutieren. Sie standen alle grundsätzlich auf dem Standpunkte der Zulassung einer staatlichen Aktion in ökonomischen und sozialen Fragen und sahen ausserdem in präziser Weise den Gegenstand ihrer Beratungen vorgezeichnet vor sich. Für jeden der Diskussionspunkte hatte die Kölner Delegiertenversammlung Direktiven erteilt und die Zielpunkte festgesetzt. Die Frage der Mittel und Wege allein war der Kommission gestellt."

Diese Spezialkommission tagte 1903 in Basel und beauftragte, das war das Ergebnis der Beratungen, das Bureau der internationalen Vereinigung, sich an den schweizerischen Bundesrat mit der Bitte zu wenden, er möge eine internationale Konferenz einberufen, die sich mit dem Verbot der gewerblichen Nachtarbeit der Frauen und dem Verbot der Verwendung von weißem Phosphor zu befassen habe. Bis zum 1. März 1904 sollten Denkschriften über diese beiden Fragen für die Regierungen abgefaßt werden.

Bereits in Köln hatte man die Teilnahme von Regierungsvertretern an den Verhandlungen dieser Konferenz vorgesehen. Frankreich, Österreich, Belgien, die Niederlande, Luxemburg, Italien, die Schweiz und der päpstliche Stuhl hatten sich daher vertreten lassen. „Daß Deutschland von der Sendung eines Vertreters abge-

[1]) Schriften Nr. 3. S. 140. Durch Sachlichkeit unterscheiden sich die Arbeiterschutzkongresse, seit die internationale Vereinigung dieselben vorbereitete oder leitete, in erster Linie von den früheren, vgl. Cohn, Die Entwicklung der Bestrebungen für internationalen Arbeiterschutz. Archiv für Soziale Gesetzgebung und Statistik. XIV. 1899. S. 75, über den Arbeiterschutzkongreß des Jahres 1897 in Brüssel.

sehen hatte, wurde allgemein bedauert," schreibt Fuchs,[1]) ein Teilnehmer an der Konferenz. In seinem Bericht hebt er hervor, daß die Vertreter der Regierungen in den Gang der Verhandlungen sehr förderlich eingegriffen haben.

Im Verlaufe der Debatte war man sich darüber klar geworden, daß der Arbeiter nur durch ein gänzliches Verbot des weißen Phosphors vor seinen Gefahren bewahrt werden könne. Seine Unersetzbarkeit bei der Verfertigung von Zündbändern für Grubenlampen mußte eingeräumt werden. Im Hinblick auf die gering entwickelte Technik in Rußland und Japan war man von der Schwierigkeit, in diesen Ländern zum Phosphorverbot überzugehen, überzeugt. Die Möglichkeit des Zusammenschlusses wenigstens der Staaten, die schon das Verbot eingeführt haben, wurde als ein Gewinn bezeichnet, weil dieser Vorgang von grundsätzlicher Bedeutung sein würde.

Bezüglich der Frauennachtarbeit beschränkte man sich auf die Arbeit außer dem Hause, die Heimarbeit blieb unberücksichtigt. Der Bestimmung über das Maß der Nachtruhe legte man die Bedürfnisse einer Frau zu Grunde, die für einige Kinder zu sorgen hat, wie sie Frh. v. Berlepsch[2]) sehr anschaulich geschildert hat. Er wählt als Beispiel eine Arbeiterin, die sich um 7 Uhr zu Beginn der Arbeit in der Fabrik einzufinden hat, sich vorher ankleidet, das Frühstück für die Familie bereitet, das Ankleiden der Kinder überwacht, das Frühstück einnimmt, die Betten und Stuben ordnet. „Für diese Beschäftigungen und für den Gang zur Fabrik werden etwa zwei Stunden in Anspruch zu nehmen sein, die Arbeiterin muß also um 5 Uhr aufstehen. Zwischen den Arbeitsstunden des Vormittags liegt eine Pause von 15 Minuten zur Einnahme des zweiten Frühstücks. Um 12 oder 12¼ Uhr beginnt die Mittagspause, die unter der Voraussetzung, daß die Wohnung in der Nähe der Fabrik liegt, und in der Annahme, daß die Frau am Abend vorher oder am Morgen die Zeit fand, das Mittagsmahl vorzubereiten, auf 1½ Stunde bemessen sein muß. In dieser Zeit muß der Weg hin und her zurückgelegt werden, es erfolgt die Fertigstellung und Einnahme des Mittagessens, die allerdringendste Verrichtung für die Kinder.

[1]) Die Verhandlungen der ständigen Kommission der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz in Basel am 9., 10. und 11. September 1903 von Fabrikinspektor Dr. Fuchs, Karlsruhe. Soziale Praxis. XII. 1903. S. 1353—59.

[2]) Frh. v. Berlepsch, Warum betreiben wir die soziale Reform? Schriften der Gesellschaft für soziale Reform. Heft 11. 1903.

Um $1^3/_4$ Uhr würde die Arbeit in der Fabrik wieder beginnen und bei 10stündiger täglicher Arbeitszeit und 15 Minuten zur Pause zur Einnahme des Vesperbrotes, bis 7 Uhr abends dauern. Da für die Frau, die um 5 Uhr aufstehen mußte und während des Tages harte Arbeit tat, eine 7stündige Nachtruhe nicht zu hoch gegriffen sein dürfte, so müßte sie sich um 10 Uhr zu Bett legen; es bleiben ihr also für den Weg von der Fabrik ins Haus, für all die Verrichtungen, die der Haushalt und die Kinder am Abend erfordern, das Bereiten und Verzehren des Abendessens, das Aufwaschen des benutzten Geschirrs, das Reinigen der Küche und des Herdes, Versorgung des Ofens und der Lampe, das Einkaufen für den folgenden Tag, das Zubettbringen und die Versorgung der Kinder, die 3 Stunden von 7—10 Uhr."

Schwierigkeiten bereitete die Bestimmung der Ausnahmen. Man einigte sich schließlich auf das, was bei gutem Willen erreichbar erschien, man stellte Forderungen, die zum Schutze der Arbeiter ebenso berechtigt, wie durchführbar erschienen.[1])

Nach Abschluß der Beratungen der Spezialkommission in Basel hatten die Vorbereitungen für eine internationale Regierungsvertreterkonferenz durch die internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz ihr Ende erreicht. Alles Weitere mußte von der Zustimmung der Industriestaaten abhängig gemacht werden.

Am 30. Dezember 1904 erging denn auch im Namen des schweizerischen Bundesrates an das Deutsche Reich, Österreich-Ungarn, Belgien, Dänemark, Spanien, Frankreich, Großbritannien, Griechenland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Rumänien, Serbien, Schweden und Norwegen auf Ersuchen des Bureaus der internationalen Vereinigung ein Schreiben,[2]) das zur Teilnahme an einer internationalen Konferenz zur Regelung des Verbotes der Verwendung von weißem Phosphor bei der Herstellung von Zündhölzchen und des Verbotes der gewerblichen Nachtarbeit der Frauen aufforderte. Auf eine private Anfrage, warum der Papst nicht eingeladen sei, antwortete der Bundespräsident, die Einladung sei unterblieben, weil es sich um eine Konferenz der Regierungen von Industriestaaten handle, welche die Ergreifung gesetzgeberischer Maßnahmen versprächen. Der Papst repräsentiere keinen Industriestaat, deshalb sei er seinerzeit auch nicht zu der Berliner Arbeiterschutzkonferenz geladen worden. Bei den Vorberatungen auf den Delegierten-

[1]) Fuchs a. a. O., S. 1359.

[2]) Bulletin III. 1904. S. 442. Reichs-Arbeitsblatt III. 1905. S. 591.

versammlungen der internationalen Vereinigung hatte sich der Papst vertreten lassen.

Zu dem zweiten Verhandlungsgegenstand enthielt das Schreiben noch bestimmte Ausführungen. Das Verbot der gewerblichen Nachtarbeit solle sich auf alle Arbeiterinnen ohne Altersunterschied beziehen mit Ausnahme derer, die in der Heimindustrie beschäftigt seien. Das Verbot solle darin bestehen, daß eine ununterbrochene Arbeitsruhe von zwölf Stunden von abends bis morgens zu gewähren sei. Ausnahmen müßten für alle Fälle drohender oder bereits eingetretener Betriebsgefahr vorgesehen werden, außerdem müßten die Arbeiterinnen, welche Rohmaterialien zu verarbeiten haben, die einem raschen Verderben ausgesetzt sind, z. B. jene der Fischerei und gewisser Arten der Obstverarbeitung, die Erlaubnis zur Nachtarbeit in jedem Falle erhalten können, in welchem dies notwendig ist, um den sonst unvermeidlichen Verlust der Rohprodukte hintanzuhalten. Ferner sei in denjenigen Betrieben, in welchen zu gewissen Jahreszeiten ein vermehrtes Arbeitsbedürfnis eintritt, durch die Übergangsbestimmung Zeit für die Überstunden zu gewähren, deren sie beim gegenwärtigen Stand ihrer Organisation bedürften. Für die Ausführung der Reformen sei die Festsetzung bestimmter Fristen nötig.

Im einzelnen glaubte der Bundesrat auf die privaten Veröffentlichungen der internationalen Vereinigung verweisen zu dürfen, nämlich auf die „Denkschrift über das Verbot der Verwendung des weißen Phosphor“ und die „Denkschrift über das Verbot der gewerblichen Nachtarbeit der Frauen“,[1]) die sich in den Händen der Regierungen befanden.

Als Ergebnis einer vertraulichen Umfrage über die Aufnahme, die dieses Schreiben bei den Regierungen gefunden, konnte der schweizerische Bundesrat nach einiger Zeit mitteilen, daß die meisten Staaten geneigt waren, der Abhaltung einer Konferenz zuzustimmen. Von verschiedenen Seiten war angeregt worden, auch die Nachtarbeit der Jugendlichen in das Programm der Regierungskonferenz aufzunehmen; da man dies aber als unzeitgemäß ansah, beschränkte man sich auf die zwei erwähnten Gegenstände.

Die Konferenz tagte vom 8. bis 17. Mai 1905 in Bern; auf Wunsch der großbritannischen Regierungsdelegierten wurden geheime Sitzungen abgehalten. Die Verhandlungsgegenstände waren den

---

[1]) Schriften Nr. 4.

meisten Delegierten wohl bekannt, da sie bereits früher an den vorbereitenden Generalversammlungen der internationalen Vereinigung als Vertreter ihrer Regierungen oder ihrer Landessektionen teilgenommen hatten. Das Deutsche Reich war nur durch höhere Beamte vertreten, Frankreich hatte unter anderen einen Arbeiter, den Generalsekretär des Typographenbundes, der zugleich Vizepräsident des höheren Arbeitsrates und Präsident der permanenten Kommission des höheren Arbeitsrates ist, delegiert, außerdem auch den ehemaligen Minister Millerand. Beide hatten an den Vorbereitungen für die Konferenz regen Anteil genommen. Die Schweiz war unter anderen durch den schon oben genannten Alt-Bundesrat Frey und den Präsidenten der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz, Scherrer, vertreten. Unter den Schriftführern befand sich der Generalsekretär der internationalen Vereinigung, der auch Direktor des internationalen Arbeitsamtes in Basel ist. Diese Zusammensetzung der Konferenz war für den Verlauf der Verhandlungen natürlich von großem Vorteil. Die Verdienste der internationalen Vereinigung um das Zustandekommen der Konferenz sind von allen Seiten rückhaltlos anerkannt worden.

Außer dem Einladungsschreiben lag noch ein Vorschlag der schweizerischen Delegation hinsichtlich einer Grundlage der Beratungen über einen Vertrag betreffend das Verbot der Verwendung des weißen Phosphors in der Zündwarenindustrie[1]) vor, der aber als zu weit gehend unberücksichtigt blieb. Dieser schweizerische Vorschlag sah von einer Beschränkung des Verbotes der Verwendung von Phosphor auf die Zündholzindustrie ab, und wollte es auf die Verfertigung von Zündwaren überhaupt ausgedehnt wissen.

Das Ergebnis der Konferenz war, daß die Delegierten der Regierungen eine Schlußakte[2]) unterzeichneten, in der zum Ausdruck kommt, daß sie in Bern am 8. Mai 1905 zu einer Konferenz zusammengetreten seien, um über die Regelung der zwei im Kreis-

[1]) Beilage zum Bericht der Kommission über das Verbot der Verwendung des weißen Phosphors in der Zündholzindustrie. Protokoll I. S. 64.

[2]) Die Schlußakte der internationalen Konferenz für Arbeiterschutz ist abgedruckt im Protokoll I. S. 122, im Bulletin des internationalen Arbeitsamtes V. 1905. S. 1, im Reichs-Arbeitsblatt. III. 1905. S. 591; die Grundzüge in der Zeitschrift für internationales Privatrecht und öffentliches Recht. Bd. XVI. 1906. S. 587.

schreiben des Schweizerischen Bundesrates vom 30. Dezember 1904 enthaltenen Fragen des Arbeiterschutzes zu beraten, und daß sie dahin übereingekommen seien, den Schweizerischen Bundesrat zu ersuchen, er möge als Ergebnis der Beratungen der Konferenz den beteiligten hohen Staatsregierungen behufs gutscheinender diplomatischer Verhandlung nachstehende Vorschläge für abzuschließende internationale Vereinbarungen zustellen.[1])

I. Grundzüge eines internationalen Übereinkommens, betr. das Verbot der Verwendung von weißem (gelbem)[2]) Phosphor in der Zündholzindustrie.[3])

Art. 1.[4]) Vom 1. 1. 1911 an ist die Herstellung, die Einfuhr und der Verkauf von Zündhölzern, die weißen (gelben) Phosphor enthalten, verboten.

Art. 2. Die Urkunden über die Ratifikation sollen spätestens am 31. 12. 1907 hinterlegt werden.

Art. 3. Die Regierung von Japan[5]) wird eingeladen werden, bis zum 31. 12. 1907 den Beitritt zu diesem Übereinkommen zu erklären.

Art. 4. Das Übereinkommen tritt in Kraft, wenn die auf der Konferenz vertretenen Staaten und Japan beigetreten sind.

---

[1]) Über die Konferenz vergleiche man Dochow, Zeitschrift. S. 585.

[2]) Der weiße Phosphor wird, wenn er der Einwirkung des Lichtes ausgesetzt ist, gelblich durchscheinend.

[3]) Den Grundzügen des ersten Übereinkommens über das Verbot der Verwendung von weißem Phosphor stimmten zu das Deutsche Reich, Österreich, Ungarn, Belgien, Spanien, Frankreich, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal und die Schweiz. Portugal und Spanien verlangten eine längere Zeit für die Durchführung; Dänemark, Großbritannien, Norwegen und Schweden enthielten sich der Abstimmung.

[4]) Zu Artikel 1 vergleiche man § 1 des Deutschen Phosphorgesetzes.

[5]) Japan erklärte vor dem Zusammentritt der Berner Arbeiterschutzkonferenz im Jahre 1906, daß es dem Übereinkommen nicht beitreten werde. Dazu bemerkt Zinner, Internationaler Arbeiterschutz. Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands. XVI. 1906. S. 724. „Japan als junger, aufstrebender Industriestaat ahmt mit seiner völlig ablehnenden Haltung gegenüber jedem Arbeiterschutz die europäischen und amerikanischen Industriestaaten nach, die ebenfalls erst dann mit der Schaffung von Arbeiterschutzgesetzen sich beschäftigten, als der kapitalistische Raubbau die Volkskraft vernichtete und den größten Teil der Nation degenerierte."

II. Grundzüge eines internationalen Übereinkommens, betr. das Verbot der industriellen Nachtarbeit der Frauen.[1])

Art. 1. Die industrielle Nachtarbeit der Frauen soll ohne Unterschied des Alters, unter Vorbehalt der folgenden Ausnahmen, verboten sein.

Das Übereinkommen erstreckt sich auf alle industriellen Unternehmungen,[2]) in denen mehr als 10 Arbeiter[3]) und Arbeiterinnen beschäftigt sind. Es findet keine Anwendung auf Anlagen, in denen nur Familienmitglieder[4]) tätig sind.

Jeder der vertragschießenden Teile hat den Begriff der industriellen Unternehmungen festzustellen. Unter allen Umständen sind aber hierzu zu rechnen die Bergwerke und Steinbrüche, sowie die Bearbeitung und die Verarbeitung von Gegenständen; dabei sind die Grenzen zwischen Industrie einerseits, Handel und Landwirtschaft andererseits durch die Gesetzgebung jedes Staates zu bestimmen.

Art. 2. Die im vorhergehenden Artikel vorgesehene Nachtruhe hat eine Dauer von mindestens 11 aufeinander folgenden Stunden.[5]) In diesen 11 Stunden soll in allen Staaten der Zeitraum von 10 Uhr abends bis 5 Uhr morgens[6]) inbegriffen sein.

In denjenigen Staaten jedoch, in denen die Nachtarbeit der erwachsenen industriellen Arbeiterinnen gegenwärtig nicht geregelt ist, darf die Dauer der ununterbrochenen Nachtruhe während einer

---

[1]) Dem Entwurf eines zweiten Übereinkommens (über das Verbot der gewerblichen Nachtarbeit der Frauen) stimmten im Jahre 1905 alle in Bern vertretenen Staaten außer Großbritannien und Norwegen zu.

[2]) Man wählte für den Text den Begriff „industrielles Unternehmen", weil alle Versuche, den Begriff „Fabrik" festzulegen, bisher gescheitert sind. — v. Landmann-Rohmer, Kommentar zur Gewerbeordnung. II. 1903. § 134, Anm. 3.

[3]) Einzelne Staaten (Österreich und Ungarn) hatten die Zahl 20, andere (die Niederlande und Portugal) die Zahl 5 einzusetzen vorgeschlagen.

[4]) In der Gewerbeordnung für das Deutsche Reich heißt es im § 154 Abs. 5: „Werkstätten, in welchen der Arbeitgeber ausschließlich zu seiner Familie gehörige Personen beschäftigt, fallen unter diese Bestimmungen (d. h. §§ 135—139b ganz oder teileise) nicht." v. Landmann-Rohmer a. a. O., S. 515, zu § 154. Anm. 9g und 10.

[5]) Für eine zwölfstündige Ruhezeit hatten das Deutsche Reich, Österreich, Ungarn, Dänemark, Frankreich, Luxemburg und die Schweiz gestimmt, für eine elfstündige Italien, für eine zehnstündige Belgien, Norwegen und Schweden.

[6]) Von einer absoluten Festsetzung der Nachtruhe, etwa von 8 Uhr morgens bis 6 Uhr abends (Vorschlag der Schweiz) musste abgesehen werden.

Übergangsfrist von höchstens 3 Jahren auf 10 Stunden beschränkt werden.

Art. 3. Das Verbot der Nachtarbeit kann außer Kraft treten:

1. im Falle einer nicht vorauszusehenden, sich nicht periodisch wiederholenden Betriebsunterbrechung, die auf höhere Gewalt zurückzuführen ist;

2. für die Verarbeitung leicht verderblicher Gegenstände zur Verhütung eines sonst unvermeidlichen Verlustes an Rohmaterial.[1])

Art. 4. In den dem Einflusse der Jahreszeit unterworfenen Industrien (Saisonindustrien), sowie unter außergewöhnlichen Verhältnissen in allen Betrieben, kann die Dauer der ununterbrochenen Nachtruhe an 60 Tagen[2]) im Jahre bis auf 10 Stunden beschränkt werden.

Art. 5. Die Urkunden über die Ratifikation des Übereinkommens sollen spätestens am 31. 12. 1907 hinterlegt werden.[3])

Die Berner Konferenz des Jahres 1905 hatte nur konsultativen Charakter, etwa wie die erste Haager Konferenz des Jahres 1903. Sie sollte Entwürfe durchberaten, die dann den Regierungen zur Stellungnahme übergeben werden sollten. Das war geschehen. Der Schweizerische Bundesrat kam der Aufforderung der Konferenz bereitwilligst nach und brachte eine neue Konferenz in Vorschlag, auf der die Grundzüge der beiden Übereinkommen in Verträge umgewandelt werden sollten. Diese Konferenz trat im Jahre 1906 in Bern zusammen. Ihr Ergebnis waren die im Anhang I. abgedruckten Übereinkommen über das Verbot der Verwendung von weißem Phosphor in der Zündholzindustrie (B) und das Verbot der gewerblichen Nachtarbeit der Frauen (A), außerdem eine Resolution (C). Der Inhalt der Berner Übereinkommen und ihre Bedeutung für das geltende Recht der einzelnen Staaten wird im Folgenden eingehend besprochen.

---

[1]) Von der Anführung von Beispielen wurde abgesehen, die Verschiedenheit der wirtschaftlichen Verhältnisse der einzelnen Staaten verlangt es hier, daß die näheren Bestimmungen der Landesgesetzgebung überlassen werden.

[2]) Verschiedene Staaten verlangten eine Beschränkung auf 50 Tage.

[3]) Der Abdruck der beiden Grundzüge der internationalen Abkommen des Jahres 1905 erfolgte hier, um einen Vergleich mit den definitiven Berner Übereinkommen des Jahres zu ermöglichen.

C. Die Berner Übereinkommen und das geltende Recht.

Die Bedeutung der ersten internationalen Übereinkommen über Fragen des Arbeiterschutzrechtes kommen am klarsten zum Ausdruck, wenn man ihre Bestimmungen mit dem geltenden Rechte der Staaten vergleicht, die sie unterzeichnet haben, und feststellt, welche Änderungen des Verwaltungsrechtes sie hervorrufen müssen.

1. Verbot der Verwendung von weißem Phosphor in der Zündholzindustrie.

Beim Verbot der Verwendung von weißem Phosphor handelt es sich um drei Fragen: um die gesundheitlichen Gefahren für die beschäftigten Arbeiter, um zweckwidrige Verwendung der fertigen Zündhölzer zu vorsätzlichen Vergiftungen oder Abtreibungen der Leibesfrucht und um die Wirkungen des Verbotes auf die Industrie in bezug auf ihre Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkte.

Man kann die Verwendung des Phosphors gänzlich verbieten oder seiner Gesundheitsschädlichkeit durch umfaßende Vorsichtsmaßregeln vorzubeugen versuchen. Alle derartigen Versuche haben sich als unzureichend erwiesen, der Phosphornekrose konnte nicht mit Sicherheit vorgebeugt werden, deshalb blieb nur der Übergang zum Verwendungsverbot übrig. Den Konsumentenschutz einer internationalen Regelung zu unterwerfen, lag kein Bedürfnis vor, er wurde ja auf jeden Fall durch ein Verbot der Verwendung von Phosphorhölzern mit erreicht. Schweden hat, um dem Mißbrauch der Phosphorzündhölzer zu steuern, im Interesse seiner Einwohner das Verkaufsverbot im Inland eingeführt, und zwar mit befriedigendem Erfolg. Wo ähnliche Verhältnisse vorliegen, kann jeder Staat seine eigenen Machtmittel zur Geltung bringen. Dies Moment schied daher von vornherein bei den internationalen Beratungen aus, kam auch als Motiv zum Beitritt zu den internationalen Übereinkommen bei den Staaten nicht in Frage, nur das Interesse am Schutz der Arbeiter und an der Konkurrenz auf dem Weltmarkt sprachen mit.

Die Durchführung des Verbotes der Verwendung von weißem Phosphor in der Zündholzindustrie wird in den Ländern, die das Übereinkommen unterzeichnet haben, es sind dies nur das Deutsche Reich,[1]) Dänemark, Frankreich, Italien, Luxemburg, die Niederlande und die Schweiz, keine großen Schwierigkeiten bieten. Im Deutschen Reiche verbietet das Gesetz vom 10. Mai 1903 die Herstellung und die Einfuhr in das Zollinland vom 1. Januar 1907 ab, und vom 1. Januar 1908 ab das gewerbsmäßige Feilhalten von Zündhölzern (ausgenommen bleiben Grubensicherheitslampen) aus weißem oder gelbem Phosphor. Es bestehen demnach keine Schwierigkeiten, bis zum 31. Dezember 1908 ein Übereinkommen zu ratifizieren, das erst drei Jahre nach diesem Termin in Kraft treten soll. Für die strikte Durchführung dieses, wie jedes seiner Arbeiterschutzgesetze, wird das Reich sorgen.

Die Folge dieses Gesetzes wird sein, daß eine Anzahl kleiner Betriebe eingehen wird, daß auch eine Anzahl Arbeiter gezwungen sein wird, sich nach anderer Beschäftigung umzusehen, aber die Arbeiterschaft wird in Zukunft ein für allemal vor der Phosphornekrose bewahrt bleiben, der sie in der Zündholzfabrikation bei der Verarbeitung von Phosphor in hohem Grade ausgesetzt war.[2]) Die Schilderungen des Verlaufes dieser Krankheit sind ergreifend. Die Phosphornekrose setzt an den Zähnen ein, diese werden locker und fallen aus oder lassen sich mit dem Finger herausnehmen. Am

---

[1]) Deutsches Reich: Gesetz, betreffend Phosphorzündwaren, vom 10. Mai 1903 (R.G.Bl. S. 217).

§ 1. Weißer oder gelber Phosphor darf zur Herstellung von Zündhölzern und andern Zündwaren nicht verwendet werden.

Zündwaren, die unter Verwendung von weißem oder gelbem Phosphor hergestellt sind, dürfen nicht gewerbsmäßig feilgehalten, verkauft oder sonst in Verkehr gebracht werden.

Zündwaren der bezeichneten Art dürfen zum Zwecke gewerblicher Verwendung nicht in das Zollinland eingeführt werden.

Die vorstehenden Bestimmungen finden auf Zündbänder, die zur Entzündung von Grubensicherheitslampen dienen, keine Anwendung.

§ 2 enthält die Strafbestimmungen.

§ 3. Die Vorschriften des § 1 Abs. 2 treten am 1. Januar 1908, im übrigen tritt das Gesetz am 1. Januar 1907 in Kraft.

[2]) Sommerfeld, Zur Phosphor-Frage. Soziale Praxis. XVI. 1906. S. 298. Die hauptsächlichste Verwendung findet der Phosphor bei der Fabrikation von Zündmitteln, bei der Darstellung von Phosphorsäure aus anderen Phosphorverbindungen (z. B. rotem amorphen Phosphor aus Phosphoresquisulfid).

Zahnfleisch bilden sich Abszesse, es verliert seine Farbe, erscheint an vielen Stellen unterminiert, übelriechender Eiter tritt aus. „Das Zahnfleischgewebe, allmählich völlig aufgelöst, flottiert mit den Resten des Periosts in der Jauche, die von Weichteilen entblößten Alveolarfortsätze treten zu Tage und scheinen in die Mundhöhle hineinzuragen. Die Schleimhaut der Wange, ihre Muskulatur, die Parotis, der Rachen — alles kann ergriffen werden und mehr oder minder der brandigen Zerstörung anheimfallen.“ [1])

Die Krankheit verbreitet sich auf den Unter- und Oberkiefer, dazu kommen innere Erkrankungen, die Knochen werden brüchig usw. Diese Andeutungen mögen genügen.

Zuverlässige Angaben über die Zahl der Erkrankungen im Verhältnis zur Arbeiterzahl liegen nicht vor, die Krankheit kommt oft erst nach Jahren zum Ausbruch, wenn bereits ein Berufswechsel eingetreten ist. Auf jeden Fall bleiben die amtlichen Angaben hinter den Tatsachen zurück.

Die Betreffenden wissen oft gar nicht, daß und wie krank sie sind, und wenn sie die ersten Anzeichen von Phosphornekrose selbst entdecken, pflegen sie das zu verheimlichen, aus Furcht vor Entlassung aus dem Arbeitsverhältnis. Es ist wiederholt vorgekommen, daß Personen, die längst in anderen Berufen Beschäftigung gefunden hatten, plötzlich infolge einer geringfügigen Körperverletzung, die sie unter normalen Verhältnissen leicht überstanden hätten, schwere Knochenverletzungen erlitten. Da kam es dann oft erst nach Jahren zu Tage, daß sie schon lange an Phosphornekrose litten, die unbemerkt die Knochen brüchig gemacht hatte. So ist es auch vorgekommen, daß im Handgemenge sich die Beteiligten gegenseitig die Knochen zerschlugen, ohne gewußt zu haben, daß sie so wenig widerstandsfähig seien. Deshalb ist es auch so schwer, ja geradezu unmöglich, zuverlässige statistische Angaben über die Phosphornekrose aufzustellen, die selbstverständlich nicht erst dann vorliegt, wenn der Verlauf ein tötlicher ist, sondern schon wenn sich die ersten charakteristischen Erscheinungen zeigen, die sich als Folge schädlichen Einflusses der Beschäftigung mit Phosphor feststellen lassen.

---

[1]) Gesundheitsgefährliche Industrien S. 8. Hirt, Krankheiten der Arbeiter. Die äußeren Krankheiten. 2. Abt. S. 114. Sommerfeld a. a. O., S. 299. Äußerlich weniger entstellt sind die Kranken, bei denen der Oberkiefer von der Phosphornekrose ergriffen wird, aber gerade diese Fälle führen häufiger zum Tode.

Ganz besondere Mißstände herrschten natürlich in der Hausindustrie, wo eine Trennung von Arbeits- und Schlafräumen infolge der ungünstigen Wohnungsverhältnisse nicht durchzuführen, wo die Phosphormasse neben den Speisen auf dem gleichen Herd zubereitet wurde. Da halfen alle Schutzvorrichtungen nichts, alle Ermahnungen zur Vorsicht waren erfolglos, eine Beaufsichtigung durch die Fabrikinspektion war nicht durchzuführen, hier konnte nur ein absolutes Verbot der Verwendung von Phosphor Wandlung schaffen.

In seinem 1902 abgefaßten Bericht schätzt Hölzer[1]) die im Deutschen Reich bei der Herstellung giftiger Zündhölzer beschäftigten Arbeiter auf ca. 2000 Personen.

In der deutschen Gewerbe-Statistik vom Jahre 1895 wurden in sämtlichen Zündholzfabriken 4406 Personen beschäftigt, darunter 2343 über 16 Jahre alte Arbeiterinnen und 295 weibliche Jugendliche. Die Frauen sind gegen die nachteiligen Einflüsse des Phosphors besonders empfindlich. Die Zahl der weiblichen Erkrankungen übertrifft die der männlichen aber auch aus dem Grunde, weil mehr Arbeiterinnen als Arbeiter in der Zündholzindustrie beschäftigt werden. Dies trifft besonders für Großbritannien zu, wo im Jahre 1896 unter den 4311 Arbeitenden 3298 Arbeiterinnen gezählt wurden, von denen 1015 vierzehn bis achtzehn Jahre alt waren.[2]) Besonders gefährdet durch die Art ihrer Beschäftigung in den Betrieben waren 1701, darunter 1401 Arbeiterinnen.

In Phosphorfabriken kommen Nekrosefälle seltener vor, weil die Arbeiter dort mit dem Phosphor wenig in Berührung kommen. Gefährdet ist ausserdem eine geringe Zahl von Arbeitern in chemischen Fabriken und bei der Verfertigung von Zündstreifen für Bergwerkssicherheitslampen.

In Preußen wurden durch Ministerialerlaß vom 29. Oktober 1857 die Einrichtung und der Betrieb der Zündholzfabriken geregelt; dasselbe geschah im Reich durch Gesetz, betreffend die Anfertigung und Verzollung von Zündhölzern unter Verwendung von weißem Phosphor, vom 13. Mai 1884[3]) und auf Grund der G.O., § 120e, und zur Ausführung dieses Gesetzes durch Bekanntmachung des Reichskanzlers, betreffend die Einrichtung und den Betrieb von

[1]) Gesundheitsgefährliche Industrien. S. 36.

[2]) Gesundheitsgefährliche Industrien. S. 23.

[3]) R.G.Bl. 1884. S. 49. v. Landmann-Rohmer, Kommentar zur Gewerbeordnung. 4. Aufl. 1903. II. S. 369.

Anlagen zur Anfertigung von Zündhölzern unter Verwendung von weißem Phosphor, vom 8. Juli 1893.[1]) Außerdem wurde in der Ausführungsanweisung zur Gewerbe-Ordnung für das Deutsche Reich bestimmt, daß in die Wandergewerbescheine, die zum Handel mit Streichhölzern berechtigen, der ausdrückliche Hinweis aufzunehmen ist, daß der Handel mit Streichhölzern und anderen Zündwaren, die unter Verwendung von weißem oder gelbem Phosphor hergestellt sind, untersagt ist.[2]) Da aber alle diese Maßnahmen nicht geeignet waren, die Nekroseerkrankungen zu verhüten, so blieb nichts anderes übrig, als zum Phosphorverbot überzugehen.

Da zwischen dem Erlaß und dem Inkrafttreten des Phosphorverbotes eine genügende Zeit lag, die es den Fabrikanten ermöglichte, ihren Betrieb umzugestalten, wurde seitens der Regierung die Aufstellung einer Entschädigungspflicht bekämpft. Es wurde betont, daß von einer Expropriation keine Rede sein könnte, es handele sich um ein Verbot aus sanitären Gründen. Die verbündeten Regierungen erklärten, daß ein schweres Hemmnis für die Fortführung der Arbeiterschutzgesetzgebung entstehen würde, wenn bei solchen Maßnahmen Entschädigungsansprüche geltend gemacht werden könnten. Eine indirekte Entschädigung wurde gewährt, indem die verbündeten Regierungen das Patent eines Zündholzfabrikanten Schwiening erwarben, um es allen deutschen Unternehmern, die bisher Weißphosphorzündhölzer hergestellt hatten, zur Verwertung in ihren deutschen gewerblichen Anlagen freizugeben. Der Verein der Zündholzfabrikanten Deutschlands hat sich aber im Oktober 1906 dahin ausgesprochen, daß das Schwieningsche Verfahren durch die Explosionsgefahr der Masse die Arbeiter gefährde.[3]) Es liegen

---

[1]) R.G.Bl. 1893. S. 209. v. Landmann-Rohmer a. a. O., S. 739.

[2]) Diese Bestimmung findet unabhängig von dem Inkrafttreten des Gesetzes, betreffend Phosphorzündwaren, vom 10. Mai 1903 Anwendung. Ausführungsanweisung zur G.O. für das Deutsche Reich (R.G.Bl. 1900. S. 871) vom 1. Mai 1904, Nr. 68.

[3]) Dieser Behauptung ist von amtlicher Seite entgegengetreten worden. Danach hat sich ergeben, daß bei einigen der Unfälle nicht die vom Reiche empfohlene Schwieningsche Zündmasse Ursache war, sondern daß bald diese, bald jene andere Zündmasse, mit denen Fabrikanten Versuche anstellten, verwendet worden war. Andere Unfälle wurden dadurch herbeigeführt, daß Fabrikanten entgegen der ihnen vom Reiche ausgehändigten Beschreibung des „Verfahrens zur Herstellung der Zündmasse für weißphosphorfreie Zündhölzer" und unter Außerachtlassung der nötigen Vorsichtsmaßregeln Versuche mit den

noch verschiedene andere brauchbare Verfahren zur Herstellung giftfreier Zündhölzer vor, und weitere Versuche sind noch nicht abgeschlossen. Die Kosten, die durch die neuen Verfahren entstehen, sind aber so groß, daß den kleinen Fabriken nichts übrig bleibt, als den Betrieb einzustellen. Es ist nicht zu leugnen, daß darin eine große Härte liegt, welche auch von den Arbeitern, die dadurch brotlos werden, als solche empfunden werden muß.

Nur eine Ausnahme hat man in dem Reichsgesetz vorgesehen. Um die Benutzung freien Feuers beim Entzünden der Bergwerkssicherheitslampen zu vermeiden, ist in der Nähe des Dochtes ein Schlagapparat angebracht, der die Lampe, die in einem durch ein Drahtnetz abgeschlossenen Raume brennt, entzündet. Der Schlag erfolgt auf einen Papier- oder Leinwandstreifen, auf dem Zündpillen[1]) angebracht sind, durch deren Entzündung eine kleine Stichflamme entsteht, die den Docht entzündet. Diese Zündmasse wird seit 1898 auch aus weißem Phosphor hergestellt. Eingehende Versuche haben ergeben, daß die gifthaltigen Zündstreifen erheblich brauchbarer sind, als die giftfreien. Die Zahl[2]) der in dieser Industrie beschäftigten Arbeiter wird auf ca. 100, die der besonders gefährdeten auf ca. 30 geschätzt. Nekroseerkrankungen sind bisher nicht bekannt geworden. Hölzer sagt am Schluß seines äusserst anerkennenswerten Berichtes: „Mit Rücksicht auf die schweren Folgen von Schlagwettern kann das Verbot der Verwendung von weißem Phosphor für diese Zündstreifen so lange nicht empfohlen werden, bis es der Technik gelingt, gleichwertige giftfreie Zünd-

---

Chemikalien der Schwieningschen Zündmasse anstellten. Die Herstellung der Schwieningschen Zündmasse und ihre Benutzung ist, wie die Reichstagskommission im Laufe der Vorberatung des Gesetzes durch den Augenschein und wie auch Sachverständige festgestellt haben, ungefährlich, sofern die vorgeschriebenen Vorsichtsmaßregeln beobachtet werden. Deshalb ist man auch, wenigstens von seiten der Regierungen, keineswegs über dieses Rezept zur Tagesordnung übergegangen, wie in der Fachpresse behauptet wurde, sondern ist von seiner Brauchbarkeit nach wie vor überzeugt. Die Zündmasse ist aus einer Reihe anderer weißphosphorfreier Massen ausgewählt worden, weil sie zur Zeit der Einbringung des Gesetzentwurfs die beste und Jahre hindurch schon bewährt war, was bei den anderen Massen nicht zutraf.

[1]) Wie auf den Zündblättern für Kinderpistolen.

[2]) Hölzer, Die Bekämpfung der gesundheitlichen Gefahren in Betrieben, in denen weißer Phosphor verarbeitet wird, insbesondere in Phosphorzündholzfabriken. Gesundheitsgefährliche Industrien. S. 38.

streifen herzustellen. Sobald dies aber geschehen ist, sollte auch in dieser Industrie die Verwendung des weißen Phosphors untersagt werden."

Dieser Ansicht ist beizustimmen. Die Notwendigkeit dieser Ausnahme geht auch aus einer Resolution hervor, die im Jahre 1902 in der Unfallverhütungskommission im k. k. österreichischen Handelsministerium angenommen wurde.[1]) Darin wird das Ministerium ersucht, jene Mittel in Erwägung zu ziehen, welche geeignet sind, die Verwendung des giftigen weißen oder gelben Phosphors in der Zündwarenfabrikation mit Ausnahme der Herstellung von Zündbändern für Grubensicherheitslampen auszuschalten. Hierzu sei vor allem das gesetzliche Verbot der Herstellung, des Verkaufes und der Einfuhr von Zündwaren, welche weißen oder gelben Phosphor enthalten, dann geeignet, wenn dieses Verbot im Deutschen Reiche Gesetzeskraft erlangt haben wird. Ausserdem könne die entsprechend höhere Besteuerung zum Zwecke der Verteuerung solcher Zündwaren in Betracht kommen. Wie schon erwähnt, hat sich Österreich-Ungarn besonders im Interesse der Ausfuhr zum Phosphorverbot noch nicht verstehen können. Auch die verhältnismäßig häufige Verwendung der Phosphorhölzer zu Selbstmordzwecken hätte Österreich zur Durchführung des Phosphorverbotes veranlassen können. Nach Angabe der Wiener Krankenanstalten machten z. B. im Jahre 1898 178 männliche und 217 weibliche Personen Selbstmordversuche, davon 36 bezw. 73 durch Phosphor, das sind 27,6%. Im Deutschen Reich hat man derartige Beobachtungen nicht gemacht, wohl aber in Schweden, wo das Jahr 1891 bereits 100 zu abortivem Zwecke vorgenommene Vergiftungsfälle durch Phosphor aufwies (gegen 7 im Jahre 1874). Im Jahre 1892 betrugen die Phosphorvergiftungen 71, d. h. 31% sämtlicher zur öffentlichen Kenntnis gelangten Vergiftungen. In den Jahren 1873—1892 kamen 743 Phosphorvergiftungsfälle vor; in 616 Fällen handelte es sich um Abtreibung der Leibesfrucht, das sind 82,91%. Die Folge war, daß vom 1. Juli 1901 ab in Schweden keine Phosphorhölzer mehr verkauft werden durften.

Die deutschen Ausfuhrziffern für giftige Zündhölzer waren übrigens in den letzten Jahren schon zurückgegangen. Länder, die das Phosphorverbot durchgeführt hatten, kamen schon für die Ausfuhr

---

[1]) Bulletin. I. S. 703.

nicht mehr in Betracht, ebenso die Länder mit Staatsmonopol oder erhöhtem Zoll. Man sagt, daß in den Tropen nur die Phosphorhölzer ihre Beschaffenheit nicht verändern. Das Verschwinden der deutschen Industrie auf diesen Märkten infolge des Phosphorverbotes ist um so leichter zu ertragen, als hier Japan zum Teil schon den Markt beherrscht und nicht mehr zu verdrängen sein wird.

Eine Verlegung der Betriebe in das Ausland oder die Errichtung von Zweigniederlassungen kommt nicht in Frage. Es könnte sich dabei nur um die Grenzländer handeln. Dabei scheiden die Staaten, die das Verbot durchführen, ohne weiteres aus, nur Österreich-Ungarn und Rußland kämen in Betracht, und dabei besteht doch die Möglichkeit, daß von diesen Ländern wenigstens Österreich und Ungarn später einmal den Berner Übereinkommen beitreten. Die politischen Verhältnisse in Rußland sind zur Zeit derart, daß eine Übersiedelung deutscher Industrien für die Unternehmer wenig verlockend ist. Die etwa eintretenden nachteiligen Folgen des Phosphorverbotes lassen sich auf diese Weise jedenfalls kaum vermeiden.

In Dänemark besteht schon ein Gesetz vom 14. Februar 1874, nach dem vom 1. Januar 1875 ab die Herstellung von Zündhölzern, in deren Zündköpfen weißer Phosphor enthalten ist, verboten wird, oder anderer Zündhölzer als solcher, die dazu bestimmt sind, auf besonders dafür hergestellten Reibflächen entzündet zu werden. Das Einfuhrverbot trat am gleichen Tage in Kraft, das Verbot des Handels mit solchen Zündhölzern, deren Herstellung nicht gestattet ist, ein halbes Jahr später. Das erste Arbeiterschutzgesetz in Dänemark vom Jahre 1873 bezog sich auf die Kinderarbeit.

In Frankreich ist die Zündholzfabrikation Staatsmonopol, es werden überall entzündbare Zündhölzer mit Phosporesquisulfid angefertigt. Man sagt, daß die Fabrikation mit dieser Substanz, trotz des sich entwickelnden Schwefelwasserstoffes, ungefährlich sei.[1]) In Frankreich hatte die Arbeiterschutzgesetzgebung bereits in den vierziger Jahren des 19. Jahrhunderts eingesetzt.

[1]) Phosphoresquisulfid wird durch Schmelzen von Phosphor und Schwefel gewonnen. Die Hauchsche Patentschrift (erwähnt bei Sommerfeld a. a. O., S. 300) hat selbst zugegeben, daß man auf diesem Wege niemals ein ungiftiges Produkt erhält. Wenn selbst der amorphe Phosphor, der bei der Anfertigung der Reibflächen der „Schweden" verwendet wird, das Phosphoresquisulfid und Sulfophosphit, ein bisher noch wenig verbreitetes Ersatzmittel, ungiftige Substanzen sind, so bleibt zu beachten, daß bei ihrer Anfertigung weißer Phosphor zur Verwendung gelangt.

Weniger einfach wird sich die Durchführung des Phosphorverbotes in Italien gestalten. Näheres über die italienische Zündholzfabrikation wußte man nicht. Der amtliche Bericht, den die Regierung der Berner Konferenz vorlegen wollte, war nicht fertig geworden; die internationale Vereinigung hatte auch keinen Bericht veröffentlicht, man konnte also nur vermuten, daß es mit der Zündholzfabrikation in Italien ähnlich bestellt sei, wie mit anderen Industriezweigen. Und man irrte sich nicht, wenn man annahm, daß es da manches zu verbergen gäbe. Eine nachträgliche amtliche Enquete des italienischen Arbeitsamtes lieferte das Ergebnis, daß das gesetzliche Verbot der Verwendung des weißen Phosphors dringend zu wünschen sei. Die dadurch zu schädigenden Interessen seien nicht so, daß sie gegenüber den gesundheitlichen Schädigungen in Betracht kämen. Nur sechs von 216 Streichholzfabriken fabrizieren ausschließlich schwedische Zündhölzer, in allen übrigen wird weißer Phosphor verwendet. In diesen Fabriken arbeiten 6699 Arbeiter, darunter 5026 Frauen, von denen 1110 unter 15 Jahren sind. Unter den 1672 männlichen Arbeitern befinden sich 344 Kinder.

Das italienische Arbeitsamt war nicht in der Lage, von den großen Fabrikanten einen Gesundheitsbericht über die Arbeiterschaft zu erlangen, die Berichte der kleinen Fabriken lauten ungünstig, sie verzeichnen viele Erkrankungen der Atmungsorgane, Bleichsucht, Zahnleiden und vereinzelte Fälle von Phosphornekrose.

Italien will nun das Phosphorverbot einführen; es liegt klar zu Tage, wie große Schwierigkeiten da entstehen werden.

Die Niederlande haben bereits ein Gesetz vom 28. Mai 1901, nach dem es verboten ist, Phosphorstreichhölzer, das sind solche, die weißen Phosphor enthalten, vorsätzlich zu verfertigen oder anfertigen zu lassen. Die Durchfuhr ist erlaubt. Am 1. Januar 1902 trat das Einfuhrverbot in Kraft.

Die Schweiz hat durch Bundesgesetz vom 2. November 1898 die Fabrikation, Einfuhr, Ausfuhr und Verkauf von Zündhölzern mit gelbem Phosphor verboten. Die meisten Fabriken fertigen jetzt die französischen Esquisulfidhölzer an. Für diese Fabriken bestehen besondere Vorschriften.

Luxemburg hat kein Spezialgesetz für die Zündhölzerfabrikation erlassen, dieser Industriezweig fällt unter die Gesetzgebung, betreffend gesundheitsgefährliche Industrien,[1] in der genaue Vor-

[1] Erlaß vom 17. Juni 1872, abgeändert durch Erlaß vom 7. Juli 1882.

schriften über den Erwerb der Konzession und die Überwachung enthalten sind. Es unterliegt keinem Zweifel, daß in Luxemburg die Einführung des Verbotes der Verwendung von Phosphor ohne Schwierigkeiten erfolgen wird.

Dieser Überblick über die geltenden Gesetze zeigt, daß sie eine Durchführung des Phosphorverbotes ermöglichen. Ob sich die Schwierigkeiten in Italien, wo ein notdürftiger Schutz männlicher Arbeiter unter 15 Jahren und minderjähriger Arbeiterinnen durch ein gänzliches Verbot ersetzt werden muß, beseitigen lassen, muß abgewartet werden.

Der Umstand, daß Japan sich an den Konferenzen nicht beteiligte, hat abschreckend gewirkt. Wie großes Gewicht man auf seine Beteiligung gelegt hatte, geht schon daraus hervor, daß man in die Grundzüge des Übereinkommens vom Jahre 1905 einen besonderen Artikel 3 aufnahm mit dem Inhalt, daß die Regierung von Japan eingeladen werden sollte, bis zum 31. Dezember 1907 ihren Beitritt zu diesem Übereinkommen zu erklären. Nach einem Berichte an das internationale Arbeitsamt[1]) gab es im Jahre 1902 in Japan 289 Zündhölzerfabriken, in denen 5288 Arbeiter und 12860 Arbeiterinnen beschäftigt wurden. Die Zahl der Heimarbeiter ist unbekannt. Es wurden Zündhölzer mit rotem und mit weißem Phosphor fabriziert. Die Einfuhr erfolgt vorwiegend aus Britisch-Indien, China, Korea und Russisch-Asien, die Ausfuhr vorwiegend nach denselben Ländern, ausserdem nach Hongkong, den Philippinen, den Ver. Staaten, Australien. Die Ausfuhr betrug ca. 25 Mill. Groß im Wert von 20,8 Mill. Fr. Es besteht ein Erlaß vom Jahre 1890, nach welchem die Masse des weißen Phosphors in keiner Verbindung 10 % übersteigen darf. Die Durchführung dieser und einiger weiterer Schutzbestimmungen liegt in den Händen des Gouverneurs der einzelnen Präfekturen. Bei dieser Ausdehnung der Industrie und der mangelhaften Aufsicht wird Japan in Zukunft auf dem Weltmarkt mit Phosphorzündhölzern noch weitere Erfolge erzielen können. Es kommt noch hinzu, daß die Vereinigten Staaten von Amerika, Britisch-Indien, Egypten, Tonking und China, die nicht zur Konferenz geladen waren, ebenfalls in erheblichem Umfange Phosphorzündhölzer fabrizieren. Ein Industrieller bemerkt dazu in einer Zuschrift an die „Soziale Praxis“ (XIV. S. 480), es sei wohl selbstverständ-

[1]) Gesundheitsgefährliche Industrien. S. 295.

lich, daß die Staaten, in denen Fabriken bestehen, welche Phosphorzündhölzer exportieren — wie Österreich, Ungarn, Großbritannien, Belgien, Schweden, Norwegen usw. —, unter dem Druck ihrer Zündholzdindustrie in einer Konferenz, die vom Standpunkt dieser Frage so mangelhaft zusammengesetzt ist, jeden bindenden Beschluß, das Phosphorverbot betreffend, hintertreiben würden. „Und sollten die jetzt geladenen Staaten sich auch — was wohl ganz ausgeschlossen ist — einem Phosphorverbot ausschließen, so ist vom allgemeinen höheren Standpunkt des Arbeiterschutzes nichts erreicht, als daß die Produktion von Phosphorzündern eine Verschiebung erfahren wird. Wirklicher und dauernder Erfolg kann daher in dieser Frage nur dann erreicht werden, wenn sich dem internationalen Phosphorverbot alle vertragsfähigen Staaten anschließen."

Die Nichtbeteiligung Japans[1]) entschied über das Schicksal des Phosphorverbotes, die Artikel 3 und 4[2]) der Grundzüge vom Jahre 1905 mußten fallen gelassen werden, und Österreich, Ungarn, Belgien, Großbritannien, Spanien, Portugal und Schweden traten zurück. Auf Belgien[3]) hatte auch noch die Nichtbeteiligung Norwegens an der Konferenz ungünstig gewirkt.

Erfreulich ist es, daß trotzdem einige Staaten das Übereinkommen unterzeichnet und den anderen den Beitritt freigestellt haben. Ob eine Ausdehnung des Phosphorverbotes auf weitere Staaten erfolgen wird, muß abgewartet werden, es ist zunächst nicht wahrscheinlich. Spanien und Portugal hatten durch ihre Delegierten die Grundzüge des Übereinkommens 1905 in Bern unterzeichnen lassen mit dem Bemerken, daß in beiden Staaten das Verbot erst nach einer gewissen Zeit durchgeführt werden könnte. Als der Schweizerische Bundesrat die Einladung zur zweiten Berner Konferenz erließ und anfragte, wie sich die Regierungen zur Konferenz stellen würden, blieb eine entscheidende Antwort aus (Portugal stimmte nur dem Verbot der Frauennachtarbeit zu). In Spanien verwendet man vorwiegend weißen Phosphor, die Produktion ist erheblich, nach „Schweden" ist keine genügende Nachfrage. Die Schutzmaßregeln bei der Fabrikation sind ungenügend.[4]) Dänemark

[1]) Aus Japan berichtet man, daß die Frauen, die in Zündholzfabriken arbeiten, dorthin sogar ihre Kinder mitnehmen.

[2]) Vgl. oben S. 53 Artikel 3 und 4 bezogen sich auf Japan.

[3]) Protokoll II, p. 60.

[4]) Gesundheitsgefährliche Industrien. S. 190.

hatte in Bern 1905 erklären lassen, es habe vor 30 Jahren den Gebrauch des weißen Phosphors in der Zündholzindustrie verboten, die Angelegenheit habe daher für Dänemark kein Interesse mehr. Im folgenden Jahre hat es aber die Konvention unterzeichnet. In Schweden[1]) meint man, die Erfahrung habe gezeigt, daß die mit der Verwendung von weißem Phosphor in der Zündholzindustrie verbundenen Gefahren wirksam bekämpft werden können, ohne den Gebrauch des Phosphors zu verbieten. Der Produktionswert der 20 schwedischen Zündholzfabriken betrug im Jahre 1901 ca. 10,2 Mill. Kronen, davon kamen 2,2 Mill. auf Phosphorzündhölzer. Es wurden 2519 Arbeiter, 2036 Frauen, 889 Knaben und 963 Mädchen unter 18 Jahren beschäftigt. Die Angaben über die Heimarbeit beruhen auf Schätzungen. Überall entzündbare Zündhölzer mit gelbem Phosphor dürfen, wie schon erwähnt, seit dem 1. Juli 1901 in Schweden nicht verkauft werden. Nekrosefälle sollen in Schweden fast nicht mehr vorkommen, und die wenigen Fälle seien leicht heilbar. Man könne eine Industrie, die dem Lande 4 Millionen Franken jährlich einbringe und 1500 Arbeiter ernähre, nicht vernichten. Norwegen[2]) verhielt sich ablehnend. Dort werden in 6 Fabriken mit 717 Arbeitern überall entzündbare Zündhölzer mit gelbem Phosphor und sog. schwedische mit rotem Phosphor in der Streichfläche angefertigt. Der Gehalt des gelben Phosphors für die Phosphorhölzer wird mit 20 % angegeben. Eine königliche Resolution vom Jahre 1899 enthält Bestimmungen über die Beseitigung der Phosphordämpfe, Luftraumverteilung, Arztvisitationen etc. Bei der Zubereitung der Zündmasse und beim Eintauchen der Hölzer dürfen Personen unter 18 Jahren nicht beschäftigt werden. Nekrosefälle sollen selten vorkommen. Die Ansichten der Fabrikinspektoren über die Verwendung des gelben Phosphors gehen auseinander. Der eine hält seine Beseitigung für wünschenswert, er bezweifelt es, daß die Monopolisierung des Betriebes oder des Absatzes den schlimmen Folgen vorbeugen würde und ist der Ansicht, daß durch das Verbot eine für Norwegen recht bedeutende Industrie gehemmt würde. Der andere (aus dem nördlichen und westlichen Distrikt, wo die Fischerei eine sehr bedeutende ökonomische Rolle spielt)

---

[1]) Gesundheitsgefährliche Industrien. S. 372. Der Bericht, den sich das internationale Arbeitsamt über Schweden erstatten ließ, beruht im wesentlichen auf Mitteilungen von Gewerbeinspektoren.

[2]) Gesundheitsgefährliche Industrien. S. 299.

meint, man könne mit einem Verbot nicht gut vorgehen, da Phosphorzündhölzer für die Fischer notwendig seien.

Großbritannien hatte in Bern 1905 erklären lassen, daß die Nekrose infolge gesetzlicher Maßnahmen verschwunden sei, deshalb wäre es unnötig, den Gebrauch des weißen Phosphors ganz zu verbieten.[1])

Danach ist nicht anzunehmen, daß von den an der Konferenz beteiligten Ländern eines oder das andere in absehbarer Zeit dem Übereinkommen beitreten wird. Von anderen Ländern käme in erster Linie Rumänien in Betracht. Diesem Lande würde der Beitritt zur Phosphorkonvention gar keine Schwierigkeiten bereiten. Die Zündholzfabrikation ist in Rumänien Staatsmonopol und zwar aus fiskalischen Gründen, die Fabrikation findet nur in einem Staatsbetriebe statt. Im Jahre 1900 wurde die Verwendung von weißem Phosphor verboten, und seit diesem Jahre sind auch keine Phosphorerkrankungen mehr vorgekommen; an Stelle des Phosphors wird Phosphoresquisulfid[2]) verwendet. Export findet nicht statt.[3])

Wenn auch die Zahl der am internationalen Phosphorverbot in der Zündholzindustrie beteiligten Staaten nur eine kleine ist. die erheblich hinter der am Verbot der Frauennachtarbeit beteiligten zurückbleibt, und wenn auch zugegeben werden muß, daß die Aussicht für einen Beitritt weiterer Staaten gering ist, so ist diese internationale Regelung doch beachtenswert. Sie bedeutet den Anfang und wird sehr segensreich wirken, besonders in einem Lande wie Italien, wo es um den Arbeiterschutz überhaupt noch recht schlecht bestellt war, und wo ohne diese internationale Anregung aller Wahrscheinlichkeit nach noch auf Jahre hinaus durch staatliche Maßnahmen in die Phosphorzündholzfabrikation nicht eingegriffen worden wäre.

Auf eine Beteiligung der Vereinigten Staaten an den internationalen Maßnahmen ist nicht zu rechnen. Die internationale

---

[1]) Der Prozentsatz des zur Verwendung gelangenden weißen Phosphors beträgt in der Regel 5, selten 10. — Nach der Konferenz 1905 mußte das Vorkommen dreier Fälle amtlich zugegeben werden. — Die Annahme, daß die Nekrosefälle verschwunden sind, ist nicht zutreffend. Der Delegierte Großbritanniens mußte im Verhandlungsprotokoll I bereits einen Fall nachtragen und im Parlament kamen zwei weitere Fälle zur Sprache.

[2]) Wie in Frankreich.

[3]) Nach einem Bericht des internationalen Arbeitsamtes auf Grund von Mitteilungen des schweizerischen Generalkonsulates in Bukarest. Gesundheitsgefährliche Industrien. S. 363.

Vereinigung hatte im Jahre 1904 in den Vereinigten Staaten nur 24 Mitglieder aufzuweisen, zur Errichtung einer eigenen Sektion ist es noch nicht gekommen. Die Vereinigung hat sich aber die Mitarbeit einiger Correspondenten gesichert und erhält für das internationale Arbeitsamt, dank den Bemühungen des Präsidenten der Vereinigung des Arbeitsamtes der Union, Caroll D. Wright, einen Staatsbeitrag. Der Ausgestaltung des gesetzlichen Arbeiterschutzes in den Vereinigten Staaten steht aber vor allem das Prüfungsrecht der Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit durch die amerikanischen Richter entgegen. Ein große Anzahl von Arbeiterschutzgesetzen sind auf diese Weise für verfassungswidrig erklärt. „Für den unbefangenen Beurteiler", sagt Jellinek,[1] „unterliegt es keinem Zweifel, daß häufig nicht objektive Rechtsüberzeugung, sondern die jeweilige Parteistellung der Richter deren Entscheidung diktiert. Soll eine sozialpolitische Maßregel unangefochten durchgeführt werden, so muß dies in vielen Fällen auf dem Wege der Verfassungsgesetzgebung geschehen."[2] Solange eine derartige Unsicherheit auf dem Gebiete der nationalen Gesetzgebung besteht, ist an ihre Beeinflußung durch Staatsverträge nicht zu denken, denn ein für verfassungswidrig erklärtes Gesetz gilt als nicht in Kraft getreten.

II. Das Verbot der gewerblichen Nachtarbeit der Frauen.[3]

Der Personenschutz hat mit einer Einschränkung der Arbeitszeit der Kinder eingesetzt und ist dann auf die der Frauen ausgedehnt worden. Den Jugendlichen muß die notwendigste Gelegenheit zur geistigen und körperlichen Entwickelung gegeben werden, und die Frau bedarf eines besonderen Schutzes mit Rücksicht auf die Eigenart des weiblichen Organismus, ihre Stellung im Haushalt und als Mutter,

---

[1]) Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte. II. Aufl. S. 101.

[2]) Loewy, Die bestrittene Verfassungsmäßigkeit der Arbeitergesetze in den Vereinigten Staaten von Nordamerika. Heidelberg 1905; Herzfeld, Die Arbeitergesetze und die Gerichte in den Vereinigten Staaten. Neue Zeit. 23. Jahrg. II. 1905. S. 664. Über die neuesten Entscheidungen berichtet Loewy, Zur Frage der Beschränkung der legislativen Gewalt und im besonderen der Arbeitergesetzgebung durch das richterliche Prüfungsrecht in den Vereinigten Staaten von Nordamerika. Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik. XXII. 1906. S. 721.

[3]) Über die Entwickelung der internationalen Bestrebungen zur Beseitigung der Frauennachtarbeit vgl. man Frauennachtarbeit. S. IX.

und wegen der Gefährdungen, denen sie bezüglich der Verletzung ihrer Ehre und Sittlichkeit ausgesetzt ist.[1])

Eine gänzliche Beseitigung der Nachtarbeit läßt sich nicht herbeiführen, sie kann aber auf den widerstandsfähigsten Teil der Arbeiterschaft, den männlichen erwachsenen Arbeiter, beschränkt werden.[2]) Eine gänzliche Ausschließung der Frau aus der Fabrik kann nicht erfolgen, denn es besteht in zu vielen Fällen eine Notwendigkeit, daß der Frau die Möglichkeit gegeben werden muß, im gewerblichen Betriebe tätig zu sein. „Bald muß die Frau in die Fabrik, weil der Mann krank, invalid, arbeitslos, arbeitsscheu, trunksüchtig oder lüderlich ist; bald handelt es sich um Frauen, die von ihren Männern verlassen worden sind, oder ihre Männer haben Militärübungen abzuleisten, oder eine Gefängnisstrafe zu verbüßen.“[3])

Vielfach ist auch der Lohn des Mannes zu niedrig. Erwerbsrücksichten zwingen die Frau, durch gewerbliche Arbeit in den Fabriken oder als Heimarbeiterin ihren Unterhalt zu suchen.

Die Frau gehört nachts nicht in den gewerblichen Betrieb;[4]) diese Erwägung hat zum gesetzlichen Verbot der Frauennachtarbeit in einzelnen Staaten geführt, und dieses Verbot wird nun durch die Berner Übereinkommen eine nicht unerhebliche Erweiterung erfahren. Welche Schwierigkeit die Anpassung des geltenden Rechtes an die internationalen Bestimmungen verursacht, wird am besten ein Überblick über den augenblicklichen Stand der Gesetzgebung in den auf den Berner Konferenzen vertretenen Staaten zeigen.

Während die Staaten, welche das Verbot des weißen Phosphors in der Zündholzindustrie, entsprechend den Berner Übereinkommen, durchführen wollen, mit Ausnahme von Italien, nur geringe Änderungen ihres geltenden Rechtes vorzunehmen haben, entstehen durch Einführung des Verbotes der Frauennachtarbeit doch recht erhebliche

---

[1]) v. Philippovich, Grundriß der Politischen Ökonomie. II. Band. Volkswirtschaftspolitik. I. Teil. III. Aufl. Tübingen 1905. S. 198.

[2]) Herkner, Die Arbeiterfrage. III. Aufl. Berlin 1902. S. 372.

[3]) Herkner a. a. O. S. 373.

[4]) v. Landmann-Rohmer, Kommentar. S. 343. Zu § 137 G.O. „Der Maximalarbeitstag ist, wie die Motive hervorheben, die wichtigste Bestimmung, welche die Vorlage (Regierungsentwurf des Jahres 1890) zum Schutze der Arbeiterinnen trifft. Auf der Gesundheit des weiblichen Geschlechts ruht mehr noch, wie auf der des männlichen, die Zukunft der Nation“. Die Einschränkung der Arbeitszeit für Frauen erfolgt aber auch zur Förderung des Familienlebens.“

Schwierigkeiten. Da die Zahl der Staaten hier eine größere ist, kommt dem internationalen Frauennachtarbeitsverbot auch aus diesem Grunde die größere Bedeutung zu.

Dem Berner Entwurf des Jahres 1905 hatten die Delegierten aller an der Konferenz beteiligten Staaten, außer denen von Großbritannien und Norwegen, zugestimmt. Als dann die Einladung zur zweiten Konferenz erfolgte, stimmten dem Verbot der Frauennachtarbeit bedingungslos zu das Deutsche Reich, Österreich, Ungarn, Dänemark, Frankreich, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal und die Schweiz; Belgien stimmte auch zu, wünschte aber textliche Änderungen, Schweden ebenso. Großbritannien machte seine Zustimmung davon abhängig, daß sich alle Länder, deren Konkurrenz in den durch die Übereinkommen berührten Industrien als eine ernstliche erscheine, beteiligten, und daß für die an der Konferenz nicht vertretenen Staaten mit sich entwickelnden besonderen Industrien die Möglichkeit des späteren Beitritts in Betracht gezogen werde. Ferner müsse seitens der Vertragsstaaten für die strenge Durchführung der in den Übereinkommen enthaltenen Einschränkungen hinreichende Gewähr geboten werden und in Erwägung gezogen, ob nicht für die Dauer der Übereinkommen eine Grenze festzusetzen sei, ein Gericht oder eine Kommission einzusetzen wäre, an die man sich wenden könnte, wenn von einer Regierung behauptet würde, sie wende die angenommenen Vorschriften nicht an, oder wenn eine Abänderung dieser Vorschriften zufolge neuer chemischer oder mechanischer Erfindungen in Vorschlag gebracht würde. Die großbritannische Regierung sprach ferner den Wunsch aus, in der Konferenz möchten die Bedingungen berührt werden, unter denen spätere Konferenzen stattfinden und Vereinbarungen getroffen werden könnten, und erklärte es für wünschenswert, daß künftig die einer Konferenz vorangehenden Enqueten nicht von einer privaten Vereinigung, sondern von amtlichen Organen der beteiligten Regierungen unternommen werden sollten. Spanien antwortete noch nicht endgültig, Norwegen würdigte zwar den sympathischen Zweck der Konferenz, hielt es aber nicht für opportun, sich zu beteiligen, da es die zu vereinbarenden Verpflichtungen einstweilen nicht vollständig eingehen könne.

Die Hauptbestimmung des internationalen Übereinkommens ist die Einführung des Verbotes der Nachtarbeit der Frauen und die Gewährung bestimmter dauernder und vorübergehender Ausnahmen.

Das Verbot soll für alle gewerbtätigen Frauen gelten und erstreckt sich auf Betriebe, in denen mehr als 10 Arbeiter oder Arbeiterinnen beschäftigt sind; nicht einbegriffen sind solche, in denen nur Familienmitglieder beschäftigt werden. Den Begriff der „industriellen Unternehmung" hat jeder Staat selbst festzulegen, er muß aber die Bergwerke und Steinbrüche, sowie die Industrien zur Fabrikation und Bearbeitung von Rohstoffen einschließen und die Grenze zwischen Industrie und Landwirtschaft und Handel ziehen.

Die Nachtruhe hat elf aufeinanderfolgende Stunden zu betragen, nach 10 Uhr abends und vor 5 Uhr morgens dürfen Frauen nicht beschäftigt werden. Die Nachtruhezeit darf in einer Übergangszeit von höchstens drei Jahren auf zehn Stunden beschränkt bleiben in den Staaten, die das Verbot der Nachtarbeit erst neu einführen müssen. Die Aufhebung des Verbotes erfolgt im Falle höherer Gewalt, wenn in einem Unternehmen eine Betriebsstörung eintritt, die unmöglich vorherzusehen war und keinen periodischen Charakter trägt, und wenn die Arbeit sich auf Rohstoffe oder Halbfabrikate bezieht, die einer raschen Verarbeitung bedürfen, um sie vor unvermeidlichem Verderben zu bewahren. In den Saisonindustrien kann die Nachtruhe an 60 Tagen im Jahr auf 10 Stunden herabgesetzt werden.

Die Ratifizierung des Übereinkommens soll bis zum 31. Dezember 1908 erfolgen, es tritt dann zwei Jahre später in Kraft. Für Runkelrüben-Zucker-Fabriken, Woll-Kämmereien und Spinnereien, sowie für Arbeiten „über Tag" in Bergwerksbetrieben, wenn diese Arbeiten mindestens 4 Monate im Jahr durch klimatische Einflüsse unterbrochen sind, kommt es erst zehn Jahre später zur Anwendung.

Dies sind die wesentlichen Bestimmungen des Berner Übereinkommens[1]) über das Verbot der gewerblichen Nachtarbeit der Frauen.[2]) Es gelangt im Deutschen Reich, in Österreich, Ungarn,

---

[1]) Der Wortlaut der Berner Übereinkommen ist als Anhang I abgedruckt.

[2]) Was Niemeyer, Vorschläge und Materialien zur Kodifikation des internationalen Privatrechts, Leipzig 1895, für das internationale Privatrecht verlangt, ist in den Berner Übereinkommen für das internationale Verwaltungsrecht durchgeführt, nämlich die logische Verwendung fester Begriffe; der Gesichtspunkt formaler Folgerichtigkeit ist den Kulturaufgaben unterzuordnen, die zur Zeit wesentlich im Rahmen der nationalen Gemeinschaft zu erfüllen sind. In zweiter Linie erst kommt die internationale Kultur- und Rechtsgemeinschaft in Betracht. Sie ist, soweit es das wohlverstandene Interesse des nationalen Gemeinwesens erlaubt, gefördert. In anderen Staaten geltendes Recht ist soweit berücksichtigt,

Belgien, Dänemark, Spanien, Frankreich, Großbritannien, Italien, Luxemburg, in den Niederlanden, in Portugal in der Schweiz und in Schweden zur Durchführung.[1]) Das in diesen Staaten geltende Recht bleibt zum Teil noch beträchtlich hinter den internationalen Forderungen zurück. Es sei nebenbei bemerkt, daß in Neuseeland und New-Jersey die nächtliche Arbeitsruhe 13 Stunden beträgt, und zwar von 6 Uhr abends bis 7 Uhr morgens.[2])

Die Durchführung des Verbotes der gewerblichen Nachtarbeit der Frauen wird sich im Deutschen Reich ziemlich leicht vollziehen.[3]) Die Hauptbedingung ist gesetzlich erfüllt. Nach § 137 G. O. dürfen Arbeiterinnen in Fabriken nicht in der Nachtzeit beschäftigt werden. Bei einem Maximalarbeitstag von 11 Stunden — an den Vorabenden der Sonn- und Festtage von 10 Stunden — mit einer mindestens einstündigen eingeschobenen Unterbrechung, bleibt eine Arbeitspause von mehr als 11 Stunden, die in die Zeit von 8½ Uhr abends und 5½ Uhr morgens fallen muß.[4]) In Wirklichkeit arbeitet ein großer Teil der Frauen schon weniger als 11 Stunden; es bleibt zu beachten, daß die Pausen reichlicher bemessen werden. Bei einem 11 stündigen Maximalarbeitstag und zweistündiger Pause würde aber doch noch eine 11 stündige Nachtruhe herauskommen. Zutreffend hebt Fuchs[5]) hervor, daß die Bestimmung des Maximalarbeitstages der Arbeiterin viel wichtiger ist, als die Festlegung einer Nachtruhezeit innerhalb bestimmter Stunden. Im gleichen Sinne äusserte sich der Vertreter der niederländischen Regierung

---

als es die historische Kontinuität innerhalb des eigenen Rechtsgebietes gestattet (52) und das praktische Bedürfnis möglichster Annäherung des Rechtes der verschiedenen Staaten verlangt. Das Streben nach erschöpfender Kasuistik ist vermieden (53).

[1]) Nicht in Norwegen. Dieser Staat wird für die Teilnahme an künftigen Konferenzen kaum noch in Frage kommen.

[2]) Diese und andere außereuropäische Länder, die eine so fortgeschrittene Gesetzgebung haben, kommen für internationale Abmachungen von selbst nicht in Frage.

[3]) Fabrikinspektor Dr. Fuchs behandelt in seinem Bericht an das internationale Arbeitsamt objektiv den bestehenden gesetzlichen Znstand, die Handhabung der Bestimmungen unter leichter Kritik der Ausnahmen und schließt mit Hervorhebung der durchaus günstigen Erfahrungen des bestehenden Nachtarbeitsverbotes. Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik. I. (XIX) 1904. S. 480. — v. Landmann-Rohmer a. a. O., S. 342. Zu § 137 G.O.

[4]) Das Übereinkommen verlangt 10 Uhr abends bis 5 Uhr morgens.

[5]) Fuchs, Archiv. S. 485.

auf der Konferenz in Bern 1905, es sei praktischer, die Tageszeit zu reglementieren, wie es auch in den Niederlanden geschehen sei.[1])

Im Deutschen Reich besteht die Möglichkeit, ohne Äußerung der Gesetzgebung die Nachtruhezeit der Frauen in allen Werkstätten, mit oder ohne Elementarkraft, unter Berücksichtigung der in den §§ 138 bis 139a der Gewerbeordnung zugelassenen Ausnahmen, zu untersagen, außer in Werkstätten, in welchen der Arbeitgeber ausschließlich zu seiner Familie gehörige Personen beschäftigt.[2]) Die gesetzlich zugelassenen Ausnahmen sind derart, daß sie keine wesenliche Milderung des Verbotes der Frauennachtarbeit in Fabriken bedeuten. Übertretungen des Verbotes sind nicht häufig.[3])

Ein Blick auf das geltende ausländische Recht[4]) der an dem Berner Übereinkommen beteiligten Staaten mag zeigen, wie große Schwierigkeiten der Durchführung des Verbotes der Nachtarbeit der Frauen entgegenstehen. In Österreich besteht das Verbot der verlängerten Arbeitszeit und die eigentliche, durch Schichtwechsel ermöglichte Nachtarbeit für Fabrikarbeiterinnen[5]) Als Nachtzeit gelten die Stunden von 8 Uhr abends bis 5 Uhr morgens, die Nachtzeit beträgt also 9 Stunden.

Außer in den beiden genannten Staaten, im Deutschen Reich und in Österreich, besteht das Verbot der Nachtarbeit in Frank-

---

[1]) Protokoll I. S. 30.

[2]) Frauennachtarbeit. S. 2.

[3]) Über die Notwendigkeit der Ausnahmen vergleiche man die gründlichen und zutreffenden Ausführungen von Fuchs. Frauennachtarbeit. S. 5 ff.

[4]) Die Einleitung zu den Berichten über die gewerbliche Nachtarbeit der Frauen gibt eine Übersicht über die Gesetzgebung in den Industrieländern, Frauennachtarbeit. S. XI ff., ebenso die Denkschrift zur Vorbereitung einer internationalen Arbeiterschutzkonferenz. Schriften Nr. 4. S. 6 ff.

[5]) Durch Abänderung der Gewerbeordnung vom Jahre 1885. Der Begriff des Gewerbeunternehmens ist festgelegt. — Die Fabriken pflegen um 6 Uhr zu schließen, 2 Überstunden reichen noch nicht über die Nachtgrenze hinaus, mehr werden selten bewilligt. „Trotzdem nun die bestehenden Verhältnisse einen Grund zur Klage nicht geben, wäre es wünschenswert, wenn es gesetzlich festgelegt würde, daß Überstunden für Frauen nicht über die Nachtgrenze hinausreichen dürfen.“ Frauennachtarbeit. S. 70. Über die Ausnahmen und das Mitgeben von Arbeit daselbst S. 71 f. „Das Verbot der Frauennachtarbeit in Fabriken hat in manchen Gewerben zu einer Auflösung von Großbetrieben in Kleinbetriebe geführt, nicht aber zur Ausschließung der Frauen von der Arbeit.“ S. 75. Mißstände bestehen in den nicht fabrikmäßigen Betrieben.

reich,[1]) Großbritannien, Italien, in den Niederlanden und in der Schweiz. Die Nachtruhezeit beträgt in Frankreich 8, in Großbritannien 9,[2]) in Italien im Sommer 8 und im Winter 10, in den Niederlanden 10 und in der Schweiz im Sommer 9 und im Winter 10 Stunden. Trotz des eingeführten Verbotes der Nachtarbeit für alle Arbeiterinnen, bleiben die genannten Staaten hinter der in dem Berner Übereinkommen verlangten Mindestruhezeit zurück und haben ihre Gesetzgebung dementsprechend abzuändern.

Was oben über Italien in bezug auf die Durchführung des Verbotes der Verwendung von Phosphor gesagt war, gilt auch hier von seiner Stellung zur Durchführung des Verbotes der Frauennachtarbeit. Es ist zu bedenken, daß das Gesetz vom Jahre 1886 über die Kinderarbeit den Anfang einer italienischen Arbeiterschutzgesetzgebung bedeutet. Das Gesetz vom Jahre 1902, durch welches das Verbot der Frauennachtarbeit eingeführt wird, ist erst seit dem 1. Januar 1907 in Kraft. Es bleibt abzuwarten, ob es Italien gelingen wird, eine zweckentsprechende Arbeiterschutzgesetzgebung in den nächsten Jahren zur Durchführung zu bringen.

In den Niederlanden, in denen es bis zum Jahre 1874 an jedem Arbeiterschutz fehlte, wurde durch Arbeitsgesetz vom Jahre 1889 die Nachtarbeit der Frauen in Fabriken verboten. „Es genügt, daß die erwähnte Arbeit auf ein und demselben Platze verrichtet zu werden pflegt, um diesen Platz zur Fabrik oder Werkstätte zu stempeln.“ [3]) Das Gesetz enthält ein vollständiges Verbot der gewerblichen Frauenarbeit in der Zeit von 10 Uhr abends bis 5 Uhr morgens. Die Zahl der Überstunden, die über die übliche Schlußzeit um 7 Uhr gewährt werden, ist gesetzlich bestimmt. Ein Gesetzentwurf von 1902 führt eine Ausnahme ein, wonach weibliche Personen im Alter von über 16 Jahren Hering spalten dürfen in der

[1]) Auch auf seiten der Industriellen ist man in Frankreich von der Möglichkeit der Abschaffung der dauernden und vorübergehenden Ausnahmen überzeugt. Schriften Nr. 2. S. 28. Frauennachtarbeit. S. 203.

[2]) Für einige Industrien findet eine zeitweise Aufhebung der Gesetze statt, entweder wenn es sich um unbedeutende Industrien (Spitzenklöppelei, Handschuhfabrikation) handelt und bei der Fischpökelei und der Konservierung von Früchten, und zwar so, daß die Fischpökelei praktisch gesetzlich nicht geregelt ist, und in der Früchtekonservierung vier Monate hindurch Überarbeitszeit gestattet ist, ohne Einschränkung der Arbeitsstunden oder Pausen. Frauennachtarbeit. S. 233.

[3]) Der Begriff „Fabrik“ ist demnach sehr weit gefaßt. Frauennachtarbeit. S. 281.

Zeit vom 1. Oktober bis 15. März bis höchstens zwölf Uhr nachts und vom 15. März bis 1. Juni bis höchstens 2 Uhr nachts.[1] In den Niederlanden ist das Frauennachtarbeitsverbot sogar auf die Heimarbeit ausgedehnt, kann aber natürlich nicht zur zweckentsprechenden Durchführung gelangen; gerade hier spotten die Verhältnisse unter den Heimarbeitern zum Teil jeder Beschreibung. In der Schweiz[2] besteht ebenfalls das Verbot für Frauen jeden Alters. In Spanien besteht ein Maximalarbeitstag von 11 Stunden, die Nachtarbeit ist nur für jugendliche Arbeiterinnen untersagt. Ebenso dürfen nur Arbeiterinnen bis zum 21. Lebenjahre in Belgien und Portugal nachts nicht beschäftigt werden, in Dänemark und Schweden[3] bis zum 18. Lebensjahre. In anderen Staaten ist das Verbot der Nachtarbeit nur auf bestimmte Betriebsformen — nach Art der Betriebe oder nach der Zahl der beschäftigten Personen — beschränkt.

Sehr energisch haben sich die Unternehmer von Verviers in Belgien gegen das Verbot der Frauennachtarbeit ausgesprochen, Sie sind der Ansicht, daß es zu einer beträchtlichen Erhöhung der Produktionskosten führen muß, da die Nachtarbeit eine bessere Ausnützung der Maschinen und eine Reduktion der Generalunkosten ermögliche.

Wenn sich der Unternehmer aus solchen Gründen gegen neue Maßnahmen zugunsten der Arbeiter wehrt, so ist das zu verstehen. Wenn er aber, wie es in Verviers geschehen, erklärt, die Frauennachtarbeit sei kein Unglück, so geht das zu weit. In dem Berichte an das internationale Arbeitsamt[4] ist darüber zu lesen, daß die Nacht-

---

[1]) Über die Motive zu dieser Gesetzesabänderung Frauennachtarbeit. S. 286.

[2]) Schuler, Frauennachtarbeit. S. 335, weist darauf hin, daß in der Zürcher Ratsverordnung vom 15. September 1637 sich bereit eine gesetzliche Beschränkung der Arbeitszeit findet, wonach die Wollkammler nur vom Morgenläuten bis zur Abendglocke arbeiten dürfen. „Diese Glockenzeichen ertönten wohl so ziemlich zur gleichen Zeit, wie heute noch in einem großen Teil der Schweiz, wo sie als Morgen- und Abendbetglocke in den Frühstunden zwischen 4 und 5 Uhr und abends bei Einbruch der Nacht zu vernehmen sind.“

[3]) Auch in Norwegen. — In Dänemark arbeiteten im Jahre 1899 von 12616 Arbeiterinnen über 18 Jahren nur ca. 250 elf Stunden und länger. Die Reorganisation der Inspektionsbehörde erfolgte 1901. Ihr ist ein Arbeitsrat von 8 Mitgliedern beigegeben; 6 von diesen werden durch die Zentralvereine der Arbeitgeber und Arbeiter ernannt.

[4]) Frauennachtarbeit. S. 171.

arbeit für die Gesundheit nicht gefährlich ist, es sei denn in einem ganz leichten Maße, denn man könne bei Tag ebenso gut ausruhen wie bei Nacht. „Man kann während des Tageslärms sehr gut schlafen, wofür den besten Beweis die Tatsache liefert, daß fast alle Unternehmer in der Nähe ihrer Fabriken wohnen und durch den Lärm der Maschinen keineswegs am Schlaf gehindert werden; im Gegenteil: sie schlafen weniger gut, wenn die Maschinen still stehen und keinen Lärm machen.“ Außerdem übe die Nachtarbeit keinen schädlichen Einfluß auf die Sittlichkeit aus, weil in den Fabriken bei heller Beleuchtung und ständiger Beaufsichtigung nicht gesündigt werden könne, und die Tugend einer Arbeiterin, die um 6 Uhr morgens die Fabrik verläßt, sei weniger gefährdet, als die einer Arbeiterin, die um 6 Uhr abends von der Arbeit fortgeht.

Wo so wenig von den Unternehmern zu erwarten ist, muß der gesetzlich eingeführte Zwang für die Arbeitenden eine Wohltat sein.

Diese kurzen Angaben über das geltende Recht werden genügend zeigen, daß es vielen Staaten nicht ganz leicht werden wird, ihr geltendes Recht mit den internationalen Bestimmungen in Einklang zu bringen. Das internationale Verbot der Frauennachtarbeit erhält dadurch aber auch eine größere Bedeutung, als das Verbot der Verwendung von weißem Phosphor.

Dem im Berner Übereinkommen festgesetzten Mindestmaß an Nachtruhe kommen von den unterzeichneten Staaten schon jetzt die Niederlande mit einem elfstündigen Maximalarbeitstag und Dänemark mit einem zehnstündigen Maximalarbeitstag am nächsten, sie gewähren das ganze Jahr hindurch eine ununterbrochene Nachtruhe von 10 Stunden; in der Schweiz gilt dies für die Monate September bis Mai bei elfstündiger Maximalarbeitszeit. Das geltende Recht der anderen Staaten bleibt hinter diesen Bestimmungen noch erheblich zurück. Dazu kommt, daß die Staaten teilweise Ausnahmen so reichlich gestatten, daß das gesetzliche Verbot der Frauennachtarbeit dadurch fast illusorisch gemacht wird. Der beste Beweis gegen die Notwendigkeit der Ausnahmen ist der, daß sie jetzt in den meisten Staaten ganz verschieden gestaltet sind, und das Fehlen irgend einer derselben in einem anderen Staate zeigt, daß sie nicht zur absoluten Notwendigkeit gehört. Warum sollte das, was in einigen Staaten möglich ist, sich in den anderen nicht auch durchführen lassen?

III. Die Resolution.

Die Schlußakte der internationalen Konferenz für Arbeiterschutz des Jahres 1905 enthält nur die oben bereits mitgeteilten Grundzüge der beiden internationalen Übereinkommen des Verbotes des weißen Phosphors in der Zündholzindustrie und der gewerblichen Nachtarbeit der Frauen, nicht dagegen eine weitere Resolution, wie die Verhandlungsberichte des Jahres 1906.[1]) In der Sitzung am 16. Mai 1905 empfahl die Kommission, die über das Verbot der Frauennachtarbeit beraten hatte, folgenden „Wunsch“[2]) zur Annahme:

„Es ist wünschenswert, in den Vertragsstaaten besondere behördliche Organe zur Überwachung des Verbotes der Nachtarbeit der Frauen zu schaffen, oder da, wo solche schon vorhanden sind, sie so umzugestalten, daß sie für die genaue Einhaltung dieser Bestimmung volle Gewähr bieten. Es ist ferner wünschenswert, daß die Staaten unter sich ihre jährlichen Berichte austauschen.“[3])

Dieser „Wunsch“ war schon in dem Vorschlag der schweizerischen Delegation Artikel 4 zum Ausdruck gekommen, das Deutsche Reich lehnte eine Aufnahme derartiger Bestimmungen in den Wortlaut der Übereinkommen ab, weil daraus Schwierigkeiten erwachsen könnten; es sei bedenklich für einen Staat, sich ein Urteil über die Wirksamkeit der Kontrolle in einem anderen Lande anzumaßen. Deshalb blieb es beim „Wunsch“, der zur Kenntnis der beteiligten Staaten gebracht werden solle.[4])

Die Konferenz des Jahres 1906 nahm aber eine Resolution an, welche die Einsetzung einer Kommission vorsieht. Durch die Mehrzahl der Staaten,[5]) welche das Übereinkommen über das Verbot der Nachtarbeit der Frauen unterzeichnet hatten, wurde der Wunsch ausgesprochen, daß zwecks einheitlicher Durchführung der Bestimmungen die auf dies Übereinkommen bezüglichen Fragen, soweit darüber noch irgend welche Zweifel gelassen sind, durch eine oder

---

[1]) Abgedruckt im Anhang.

[2]) Protokoll I. 82.

[3]) Bulletin de l'Office du Travail. Ministère du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes. Paris 1905. XII, p. 537; Protokoll I. S 98. — Dochow, Zeitschrift. S. 585. Die Regierungskonferenz für internationalen Arbeiterschutz in Bern 1905.

[4]) Protokoll I. 95.

[5]) Dänemark, Spanien, Frankreich, Großbritannien, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Schweden und die Schweiz.

mehrere der kontrahierenden Parteien der Beurteilung einer Kommission unterbreitet werden können, in der die unterzeichneten Staaten vertreten sind. Diese Kommission habe nur an die kontrahierenden Staaten über die ihr unterbreiteten Fragen Bericht zu erstatten. Außerdem solle die Kommission angerufen werden können, um ihr Urteil abzugeben über die ausgleichenden Bedingungen, unter welchen der Beitritt der außereuropäischen Staaten ebenso wie der Besitzungen, der Kolonien und Schutzgebiete erfolgen kann, wenn das Klima oder die Gewohnheit der Eingeborenen einzelne Abänderungen von den Übereinkommen notwendig machen; ferner dürfe sie, ohne der Initiative jedes kontrahierenden Staates vorzugreifen, als Organ dienen, um die präliminarischen Gutachten auszutauschen, falls die kontrahierenden Parteien in der Notwendigkeit übereinstimmten, zu neuen Konferenzen über die Lage der Arbeiter zusammenzukommen.

Die Resolution bestimmt auch, wann und wo die Kommission zu tagen habe, und daß es den kontrahierenden Staaten freistehe, ein Schiedsgericht[1]) nach Artikel 16 der Haager Konvention anzurufen, auch wenn ein Gutachten der Kommission vorliege.

Die Resolution soll in ein festes Übereinkommen umgewandelt werden, sobald alle Staaten, die das Übereinkommen über die Frauennachtarbeit unterzeichnet haben, beigetreten sind. Zunächst verhalten sich das Deutsche Reich,[2]) Österreich, Ungarn und Belgien noch ablehnend.

---

[1]) Die Grundzüge, welche die Staaten oder die Schiedsgerichte bei der Auslegung der Verträge zur Anwendung bringen, entspringen der bona fides, welche die unerläßliche Grundlage freundschaftlichen Verkehrs zwischen den Staaten ist. Jellinek, Die rechtliche Natur der Staatenverträge. S. 64.

[2]) Das Deutsche Reich ließ folgende Erklärung (Protokoll II. S. 98) abgeben:

„Le Gouvernement allemand se trouve, à son regret, dans l'impossibilité d'accepter une Commission même purement consultative.

Le Gouvernement allemand est convaincu que même avec une Commission destinée à assurer simplement la plus grande unité possible à la réglementation à édicter en conformité de la Convention et non pas à faire des enquêtes et à s'immiscer dans les actes administratifs, on fera des expériences fâcheuses et que cette Commission cherchera peu à peu à augmenter de plus en plus ses pouvoirs.

La Commission internationale s'occuperait à la longue aussi des détails de l'exécution des lois.

De plus, dans la Commission proposée, le représentant de chaque Etat serait seul à connaître à fond le mécanisme de l'administration de son pays et les particularités des circonstances qui touchent à la protection des ouvriers.

Unbedingt notwendig erscheint die Resolution nicht. Man verlangt von der einzusetzenden Kommission Dinge, die ebenso gut auf diplomatischem Wege erledigt werden können. Ergibt sich die Notwendigkeit einer neuen Konferenz, so kann man die Vorbereitung und Einladung ruhig wieder dem schweizerischen Bundesrate überlassen, der sich ja auch zur Entgegennahme der Ratifikation bereit erklärt hat und weitere Beitrittserklärungen entgegennimmt. Der schweizerische Bundesrat hat alle Vorbereitungen für die beiden Konferenzen mit großem Geschick getroffen. Großbritannien hatte vor der Konferenz des Jahres 1906 den Wunsch ausgesprochen, daß künftig die einer Konferenz vorangehenden Enqueten nicht von einer privaten Vereinigung, sondern von amtlichen Organen der beteiligten Regierungen unternommen werden sollten. Der Ausgang der Konferenzen hat aber gezeigt, daß sich die Tätigkeit der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz und des Internationalen Arbeitsamtes als zuverlässig erwiesen hat. Mit den gelieferten Berichten hat sich recht gut arbeiten lassen. Natürlich wäre es wünschenswert, wenn die zuständigen Organe der beteiligten Regierungen an den Vorarbeiten sich mehr beteiligten. Was die internationale Vereinigung will, weiß sie, sie ändert ihre Ansicht über die Notwendigkeit des internationalen Arbeiterschutzes nicht. Die Abstimmung auf den beiden Konferenzen hat gezeigt, daß es bei den Regierungen nicht in gleichem Maße der Fall ist. Die Berichte der internationalen Vereinigung sind zuverlässig, sie beruhen zum großen Teil auf amtlichen Angaben, sind teilweise von Personen

---

Ce n'est que lui qui pourrait émettre des avis de véritable expert, tandis que les autres membres de la Commission pourraient, sans connaissance approfondie des causes, l'emporter sur lui par la majorité des voix.

Enfin, ce n'est que très peu de temps avant cette Conférence que le Gouvernement Impérial a eu une Connaissance plus détaillée des propositions anglaises qui sortent du cadre du projet de Convention de l'année dernière. Le Gouvernement Impérial n'a pas eu le temps de soumettre les propositions concernant la Commission permanente aux Gouvernements des différents Etats allemands, qui ont le droit d'examiner et d'approuver toutes les questions qui touchent à leur législation et administration.

Il va sans dire que le Gouvernement allemand marchera toujours au premier rang des Puissances qui font tout leur possible pour protéger les ouvriers, en accord avec les autres Puissances. Mais la proposition concernant une Commission permanente demeure inacceptable pour le Gouvernement allemand, quelle que soit la forme de cette proposition et quelles que soient les modifications et atténuations qu'on y apporte."

verfaßt, die im Staatsdienst stehen und aller Wahrscheinlichkeit nach auch von den Regierungen herangezogen wären, wenn es sich um die Abfassung eines amtlichen Berichtes gehandelt hätte.

Es bleibt abzuwarten, ob sich aus den Bestrebungen für internationalen Arbeiterschutz ein dauernder engerer Zusammenschluß der beteiligten Staaten ergeben wird. Die in der Resolution vorgeschlagene Kommission könnte vielleicht den Anfang dazu bedeuten, vorausgesetzt, daß die Staaten, die ihr zunächst noch nicht zugestimmt haben, nämlich das Deutsche Reich, Österreich, Ungarn und Belgien, sich mit ihrer Einsetzung einverstanden erklären. Norwegen kommt infolge seiner ablehnenden Haltung gegenüber den Berner Übereinkommen zunächst nicht mehr in Betracht.

Die gemeinsamen Zwecke, die für die Staaten aus den internationalen Arbeiterschutzübereinkommen entstehen, werden vielleicht zu einer Staatenverbindung [1]) im weiteren Sinne des Wortes führen, die auf einem Rechtsgrunde beruhend, dauernde Beziehungen mehrerer Staaten pflegt. Zunächst dürfte aber das internationale Arbeitsamt in Basel als Centralstelle für die internationalen Arbeiterschutzfragen genügen. Es entspricht ja auch jetzt schon den Ansprüchen, die an die internationalen Bureaus gestellt werden, die keine Entscheidungen zu fällen haben, sondern nur Material für die obersten Verwaltungsbehörden der Vereinsstaaten liefern. [2])

Das internationale Arbeitsamt [3]) ist ein wissenschaftliches Institut, das strengste Neutralität zu wahren hat. Es hat die Arbeiten zu erledigen, die ihm durch das Komitee der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz überwiesen werden und Auskünfte zu erteilen. Die Unkosten werden durch Beiträge der Sektionen der internationalen Vereinigung und durch Staatsbeiträge gedeckt. Erstere beliefen sich im Jahre 1903 auf 9300 Mk., die letzteren betrugen dagegen 34650 Mk. Die Einnahmen aus Staatsbeiträgen waren für das Jahr 1905 wie folgt festgesetzt: Deutsches Reich 7500, Österreich 3000, Vereinigte Staaten 1000, Frankreich 5000, Italien 1000, die Niederlande 4150, die Schweiz 10000, Ungarn 2000 Mk., zusammen 33650 Mk. Die belgische Regierung liefert 700 Exemplare

[1]) Jellinek, Allgemeine Staatslehre. II. Aufl. S. 720. „Im weiteren Sinne des Wortes ist unter Staatenverbindung jede auf einem Rechtsgrunde beruhende dauernde Beziehung zweier oder mehrerer Staaten zu verstehen."

[2]) Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen. S. 164.

[3]) Vgl. Dochow, Zeitschrift. S. 579.

des „Annaire de la législation du travail“ unentgeltlich. Norwegen hat seinen Staatsbeitrag von 1000 Mk. zurückgezogen, ebenfalls ein Beweis, daß auf seine weitere Tätigkeit auf dem Gebiete des internationalen Arbeiterschutzes nicht mehr zu rechnen ist. Da die Regierungen außer mit diesen Beiträgen das internationale Arbeitsamt durch Überlassung von Drucksachen etc. unterstützen, haben sie auch das Recht, von dem Amt Arbeitsleistungen zu fordern. Informationen über Arbeiterschutzangelegenheiten können von keiner anderen Stelle besser erfolgen.

Es wäre zu erwägen, ob man durch Angliederung eines Beirates, in dem die Regierungen durch ständige Delegierte und vielleicht auch die Sektionen der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz vertreten wären, dem Amte weitergehende Funktionen übertragen könnte. An geeigneten Persönlichkeiten zu Delegierten fehlt es nicht. Unter den Beamten dürften die geeignetsten die Vorsteher der Arbeitsämter sein, und zwar müßten sie dauernd delegiert werden. Österreich hat schon vor Jahren den Vorstand des K. K. Arbeitsstatistischen Amtes im Handelsministerium zum Mitglied des Komitees der internationalen Vereinigung ernannt, Belgien war durch den Direkteur de l'Office du Travail bei den Kongressen vertreten, ebenso Frankreich. Auch unter den Mitgliedern der Vereinigung finden sich genügend Personen, die bereit sind, als Mitglieder eines derartigen Beirates tätig zu sein. Im Deutschen Reich bildet die Abteilung für Arbeiterstatistik des Kaiserlichen Statistischen Amtes ja auch schon die Vorstufe zu einem Reichsarbeitsamt. Seit ihrer Errichtung im Jahre 1902 ist dieser Abteilung ein Beirat für Arbeiterstatistik beigegeben, der sich aus je 7 Mitgliedern des Bundesrates und des Reichstages zusammensetzt. Den Vorsitz führt zunächst noch der Präsident des Statistischen Amtes, in Zukunft der Direktor des Reichsarbeitsamtes, und dieser wäre dann der gegebene Vertreter des Deutschen Reiches im Beirat des internationalen Arbeitsamtes.[1])

In seinem Referat über die Errichtung eines Reichsarbeitsamtes hat Frh. v. Berlepsch einen durchaus beachtenswerten Vorschlag gemacht, der von der Reichsregierung leider nicht berücksichtigt wurde. Dort heißt es: Dem Reichsarbeitsamt wird ein Beirat

[1]) Dochow, Statistische Beiräte. Monatsschrift für Kriminalpsychologie und Strafrechtsreform. I. 1905. S. 432.

beigegeben, bestehend aus 36 Personen, welche vom Reichskanzler möglichst auf Grund von Vorschlägen der Beteiligten zu $^1/_3$ aus Arbeitgebern, $^1/_3$ aus Arbeitnehmern, $^1/_3$ aus unparteiischen Sachverständigen ernannt werden. Dieser Beirat hat sowohl bei Aufstellung des generellen Arbeitsplanes, wie bei einzelnen Erhebungen als sachverständiges Organ zu dienen.[1] Die Beteiligung der Regierungen ist hier nicht vorgesehen, hätte sich aber nicht schwer ermöglichen lassen. Der österreichische Arbeitsrat setzt sich zusammen aus Vertretern der Ministerien, des hohen Sanitätsrates, dem Präsidenten der Statistischen Zentralkommission und aus 30 vom Handelsminister ernannten Mitgliedern. Diese letzteren sollen zu je einem Drittel aus Unternehmern, Arbeitern und aus Personen bestehen, deren fachmännische Mitwirkung wünschenswert ist.[2] Auch andere Staaten haben ihre Beiräte. An Vorbildern für die Art der Organisation fehlt es jedenfalls nicht.[3]

Die Wirkung des Verbotes der Frauennachtarbeit im Deutschen Reich in Verbindung mit dem 11 stündigen Maximalarbeitstag ist nach Fuchs' wohlbegründeter Ansicht weder für die betroffenen Industriellen, noch für die Arbeiter nachteilig gewesen. Die Industriellen haben die Schwierigkeiten der ersten Jahre um so leichter überwunden, als die zweite Hälfte der neunziger Jahre eine erfreuliche Blüte der Industrie brachte, so daß heute von dieser Seite kein nennenswerter Einspruch gegen die Gesetzgebung mehr erfolgt. „Für die Arbeiter war der Fortschritt ein sittlicher und in sanitärer Hinsicht ein bedeutender Gewinn, dem äquivalente materielle Verluste nicht gegenüber standen."[4]

Es bestanden demnach für das Deutsche Reich keine wesentlichen Bedenken, dem Berner Übereinkommen beizutreten und unter den ersten Staaten zu sein, die den Anfang mit einer Regelung von Arbeiterangelegenheiten auf internationalem Wege machten. Denn

[1]) Schriften der Gesellschaft für soziale Reform. Heft 1. Jena 1901. S. 15.

[2]) Beiträge zur Arbeiterstatistik Nr. 1. Die Fortschritte der amtlichen Arbeiterstatistik in den wichtigsten Staaten. Bearbeitet im Kaiserlichen Statistischen Amt. Abteilung für Arbeiterstatistik. Berlin 1904. S. 155.

[3]) Dreydorff, Ein Deutsches Reichsarbeitsamt. Leipzig 1902.

[4]) Die gesetzliche Regelung der Frauennachtarbeit in Deutschland. Frauennachtarbeit. S. 17.

darin liegt die Hauptbedeutung des Berner Abkommens. Was den Abschluß nicht unwesentlich erleicherte, war der Umstand, daß bereits im Jahre 1904 ein Vertrag geschlossen war, der den ersten Schritt zur Verwirklichung eines internationalen Arbeiterrechts bedeutet.[1]) Es ist dies der französisch-italienische Arbeitsvertrag.[2])

---

[1]) Zacher, Die Arbeiterversicherung im Auslande. Heft VIa. Die Arbeiterversicherung in Italien. I. Nachtrag zu Heft VI. Berlin-Grunewald 1906. S. 135.

[2]) Convenzione fra l'Italia e la Francia per regolare la protezione degli operai. Bolletino dell' Uficio del lavoro. Rom. I. 1904. p. 317. La convention du travail franco-italienne. Bulletin de l'Office du Travail. Paris 1904. XI. p. 518. — Fleischmann, Völkerrechtsquellen. S. 348. — v. Rohland, Völkerrechtsquellen. 1906. S. 75. — Dochow, Zeitschrift. S. 590. Anhang.

Literatur: Fontaine, Exposé des französisch-italienischen Arbeits- und Fürsorge-Vertrages. Schriften Nr. 9. 1905. S. 34. Das Exposé enthält neben der Vorgeschichte wertvolle Ergänzungen zu den Einzelbestimmungen des Vertrages.

Gyot, La convention franco-italienne du travail. Revue de droit international et de législation comparée. Bruxelles 1904. S. 359.

v. Liszt, Das Völkerrecht. 4. Aufl. Berlin 1906 (abgeschlossen im Februar 1905). S. 287. „Geringe praktische, aber größte grundsätzliche Bedeutung hat der zwischen Frankreich und Italien am 15. 4. 04 abgeschlossene Arbeitsvertrag.

In diesem Vertrage, dem ersten seiner Art, verpflichtet sich jede der beiden Mächte, die Staatsangehörigen der anderen Macht in Beziehung auf Arbeiterschutz ihren eigenen Staatsangehörigen gleichzustellen.

Ähnliche Vereinbarungen sind in den neuen Handelsverträgen des Deutschen Reiches mit Italien und Österreich-Ungarn in Aussicht genommen.“ (S. 288.) — Dochow, Zeitschrift. S. 584.

Pic, P. La convention franco-italienne du travail du 15. 4. 04 et le droit nternational. Revue générale de droit international public. XI. S. 515.

Picquenard, Der französisch-italienische Arbeitsvertrag. Soziale Praxis. 1904. XIII. S. 873. Zacher a. a. O. S. 135—143.

v. Zwiedeneck-Südenhorst, Arbeiterschutz und Arbeiterversicherung. Leipzig 1905. S. 27.

„Der am 15. April 1904 zwischen Frankreich und Italien zustande gekommene Vertrag darf als erstes internationales Übereinkommen, betreffend den Arbeiterschutz, bezeichnet werden. Durch dasselbe wird eine besondere Sicherung des Schutzes italienischer Kinder in Frankreich (besondere aus Italienern bestehende Schutzkommissionen gesteht Frankreich zu) bezweckt, wogegen Italien namentlich im Vertrag und im Schutzprotokoll Garantien für die Durchführung der Arbeiterschutzbestimmungen bietet, ja sogar darüber hinaus die Verkürzung auch des elfstündigen Arbeitstages für Frauen allmählich zu verwirklichen zusagt. Es ist ein erster Schritt in der Richtung, daß zwei Volkswirtschaften ihre Schutzpolitik gegenseitig zu beeinflussen, zu binden unternehmen.“

Weitere Literaturangaben bei Dochow, Zeitschrift. S. 581.

Der Zweck des Vertrags[1]) kommt in seinen Einleitungsworten zum Ausdruck: Le Président de la République française et sa Majesté le roi d'Ialie désirant, par des accords internationaux, accuser à la personne des travailleurs des garanties de réciprocité analogues à celles que les traités de commerce ont prévues pour des produits du travail et particulièrement:

1⁰ Faciliter à leurs nationaux travaillant à l'étranger la jouissance de leurs épargnes, et leur menager le benéfice des assurances sociales.

2⁰ Garantir aux travailleurs le maintien des mesures de protection déjà édictées en leur faveur et concourir au progrès de la législation ouvrière ont résolu de conclure à cet effet une convention.

Der Vertrag räumt den in Italien arbeitenden Franzosen und den in Frankreich arbeitenden Italienern gewisse Vorrechte in bezug auf das geltende und zukünftige Arbeiterversicherungsrecht ein. Auf den Arbeiterschutz beziehen sich die Bestimmungen des Artikels 2, es handelt sich da um besonderen Schutz der Jugendlichen, um eine zuverlässigere Kontrolle der Arbeitsbücher durch die Arbeitsinspektoren und besondere Schutzkomitées.[2])

Bedeutungsvoll für die Berner Konferenzen wurde die Bestimmung des Art. 3: „Au cas où l'initiative serait prise par l'un des deux Etats contractants ou par un des Etats avec qui ils entretiennent des relations diplomatiques, de convoquer divers gouvernements à une conférence internationale dans le but d'unifier, par des conventions, certaines dispositions des lois protectrices des travailleurs, l'adhaision de l'un des deux gouvernements au projet de conférence entraînerait, de la part de l'autre gouvernement, une réponse favorable au principe." Außerdem mußte sich die italienische Regierung verpflichten, einen zweckentsprechenden Gewerbeinspektionsdienst, ähnlich dem französischen, einzurichten, und beide Regierungen haben jährliche Berichte über die Durchführung der Gesetze und Verordnungen, betr. Frauen- und Kinderarbeit, zu veröffentlichen.

[1]) Zur Entstehungsgeschichte des Vertrages vergl. Fontaine a. a. O. S. 34. Die Anregung ging von Italien aus.

[2]) Art. 2b.) Le gouvernement français organisera des comités de patronage comprenant, autant que possible, des Italiens parmi leurs membres, pour les régions industrielles où seront employés en grand nombre de jeunes Italiens logés en dehors de leurs familles par des intermédiaires.

c) Les mêmes mesures seront prises pour la protection des jeunes ouvriers francais en Italie.

„Le gouvernement italien déclare en outre qu'il a l'intention de mettre à l'étude et de réaliser graduellement la réduction progressive de la durée du travail journalier des femmes dans l'industrie." Der Vertrag darf gekündigt werden, wenn sich herausstellt, daß in einem der Staaten die Gesetzgebung zum Schutze der Frauen und Kinder nicht befolgt oder ungünstiger gestaltet wird. Die Kündigungsabsicht ist ein Jahr vorher bekannt zu geben.

Dies sind die wesentlichen Bestimmungen dieses ersten Arbeiterschutzvertrages.

Daß zwischen Staaten Verträge geschlossen werden, die ihren Angehörigen gewisse Vorteile auf dem Gebiet des Arbeiterversicherungsrechtes einräumen, ist nicht außergewöhnlich. Das Deutsche Reich schloß seinen ersten derartigen Vertrag mit dem Großherzogtum Luxemburg im Jahre 1905,[1]) in dem die Verhältnisse der Angestellten in den in einen anderen Staat übergreifenden Betrieben in bezug auf die Arbeiterversicherung geregelt werden.[2]) Und schon in den im Jahre 1904 abgeschlossenen „Zusatzvertrag zum Handels-, Zoll- und Schiffahrtsvertrag zwischen dem Deutschen Reich und Italien vom 6. Dezember 1891" wurde auf Wunsch Italiens ein Artikel 2a mit dem Inhalt aufgenommen, daß die vertragschließenden Teile sich verpflichten, in freundschaftlichem Einvernehmen die Behandlung der italienischen Arbeiter in Deutschland und der deutschen Arbeiter in Italien hinsichtlich der Arbeiterversicherung zu dem Zweck zu prüfen, durch geeignete Vereinbarungen den Arbeitern des einen Landes im anderen Lande eine Behandlung zu sichern, die ihnen möglichst gleichartige Vorteile biete, und daß diese Vereinbarungen unabhängig von dem Inkrafttreten des gegenwärtigen Vertrages durch ein besonderes Abkommen festgesetzt werden sollten. Der am 25. Januar 1905 geschlossene Handelsvertrag ging sogar noch weiter, indem er neben den Vereinbarungen über Arbeiterversicherungen auch solche über Arbeiterschutz vorsah. Verhandlungen darüber sind noch nicht zum Abschluß gekommen.[3])

---

[1]) R.G.Bl. 1905. Nr. 40. Übereinkommen vom 2. September 1905.

[2]) Näheres darüber bei Günther, Das deutsch-luxemburgische Abkommen über Unfallversicherung. Masius' Rundschau. Blätter für Versicherungswissenschaft etc. Neue Folge. XVIII. 1906. S. 203, und Günther, Die Stellung der Ausländer in der Arbeiterversicherung der europäischen Staaten. Zeitschr. f. die gesamte Versicherungs-Wissenschaft. VI. 1906. S. 488.

[3]) Dochow, Zeitschrift. S. 584.

Dieses Verfahren, Arbeiterschutz- oder -Versicherungsverträge, unabhängig von den Handelsverträgen, gesondert abzuschließen, wurde auch von Frankreich und Italien befolgt. Es erscheint außergewöhnlich, daß Frankreich mit Italien einen derartigen Vertrag schließt, wogegen es verständlich ist, daß die Initiative von Italien ausgeht. Noch vor wenigen Jahren schrieb Loria:[1]) „Jedermann weiß in der Tat, daß die heute in Italien geltende sozialpolitische Gesetzgebung fast keinen praktischen Wert hat. . . . Heute gibt es für die Überwachung aller Fabriken und Werkstätten Italiens nur drei (!) Inspektoren![2]) Daher muß man anerkennen, daß in Italien noch eine wirkliche Arbeiterschutzgesetzgebung fehlt, während dagegen eine ähnliche Gesetzgebung bereits in Ländern rückständigerer Kultur besteht, wie in Spanien und sogar in Britisch-Indien." Loria meint, die italienische Industrie befinde sich in einem Zustande der Schwäche und fortwährenden Krise, der sie zwinge, die Kräfte der beschäftigten Arbeiter bis zum äußersten anzustrengen und der sie zum Feinde von gesetzlichen Schutzvorschriften mache. Die neue Gesetzgebung zeigt einige Fortschritte, die aber hinter Frankreich zurückbleiben. Bis zum Jahre 1902 stand es aber noch so, daß Kinder von 9 bis 12 Jahren täglich 8 Stunden in Werkstätten und Fabriken arbeiten durften, nur für sie bestand ein Verbot der Nachtarbeit; vom 12. bis zum 15. Jahre durften sie 6 Stunden nachts beschäftigt werden. Frauen waren schutzlos. Es erscheint demnach doch recht bedenklich, ob in Italien in absehbarer Zeit ein Arbeiterschutz durchgeführt wird, der sich dem nähert, den die anderen an den Berner Übereinkommen beteiligten Staaten aufzuweisen haben. Wenn man dennoch mit Italien über das Verbot der Frauennachtarbeit und das Phosphorverbot übereinkam, so geschah es sicherlich mit im Hinblick auf den französisch-italienischen Vertrag. Die Annahme, daß politische Gründe zum Abschluß des französisch- italienischen Vertrags geführt, ist wahrscheinlich. Der Umstand, daß der Vertrag eine einjährige Kündigungsfrist vorsieht, hat ebenfalls Bedenken hervorgerufen. Einerseits sind aber die Vorteile, die Italien erlangt, so groß, daß es nicht daran denken

[1]) Schriften Nr. 1. 1901. S. 236.

[2]) Die Ausführung des Gesetzes vom 19. Juni 1902 über die Frauen- und Kinderarbeit steht nach Art. 12 dem Ministerium für Ackerbau, Gewerbe und Handel zu, das die nötige Aufsicht durch die Gewerbeinspektoren, die Ingenieure und Hilfsingenieure der Bergwerke und die Behörden der gerichtlichen Polizei ausübt.

wird, den Vertrag in absehbarer Zeit zu lösen, und Frankreich wird es auch nicht tun, denn sonst hätte es sich schwerlich dazu verstanden, Maßregeln im Interesse Italiens zu ergreifen, die für seine Verwaltungsbehörden recht erhebliche Mehrarbeit mit sich bringen.

Was auch die letzten Gründe sein mögen, erfreulich ist es, daß ein Anfang mit der internationalen Regelung des Arbeiterschutzes gemacht wurde. Fontaine sagte als französischer Regierungsdelegierter in Basel (1904) auf der Generalversammlung der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz, die Garantie für die Durchführung des Vertrages bestehe darin, daß die Franzosen ein wirkliches Interesse an der Entwickelung des italienischen Arbeiterschutzes haben, anderseits nehme Italien ein ganz hervorragendes Interesse an der Anteilnahme seiner Staatsangehörigen an der französischen Sozialversicherung. „Indem die beiden Völker gleichmäßig nach und nach diese beiden Reformreihen verwirklichen, leisten sie ungezwungen ein Werk der Gerechtigkeit und des Fortschrittes, verbessern die Arbeitsbedingungen diesseits wie jenseits der Alpen und gestalten ihre Beziehungen viel inniger.“[1])

Im Anschluß an diese diplomatischen Ausführungen hob Millerand offen die Bedenken hervor, die der Vertrag in Frankreich hervorgerufen. Man hat mit Recht darauf hingewiesen, daß den 230000 italienischen Auswanderern in Frankreich 10000 französische Auswanderer in Italien gegenüberstehen. Millerand meint, dieser Vorwurf sei deshalb nicht gerecht, weil der Vertrag einen der Nachteile beseitige, der bisher in Frankreich für die Verwendung französischer Arbeiter bestand, sobald Ausländer und Inländer ungleich behandelt werden. Danach ist es dann nicht unmöglich, daß in Zukunft Frankreich für italienische Arbeiter ein weniger günstiges Auswanderungsfeld bieten wird, vorausgesetzt, daß der französische Arbeiter ebenso leistungsfähig ist, wie der italienische. Denn die Aufwendungen, die infolge der französischen Sozialversicherung zu machen sind, werden in Zukunft die gleichen sein, der Italiener hört dann auf, eine billigere Arbeitskraft zu sein. Die jugendlichen Italiener werden sich dagegen auch in Zukunft noch besser ausnützen lassen, wie die minderjährigen Franzosen, weil sie, dem Heimatboden entrissen, hilflos sind. Immerhin ist ihrer unglaublich

[1]) Exposé a. a. O., S. 43.

rücksichtslosen Behandlung durch die Bestimmungen des Vertrages eine Schranke gezogen.[1])

Noch einen weiteren Vorwurf weist Millerand zurück. Man habe die Bestimmung beanstandet, nach der den Vertragsmächten eine Art gegenseitiges Aufsichtsrecht zugestanden würde. Die Zuckerkonvention sichere den Vertragsstaaten auch ein Suche- und Aufsichtsrecht zu, und was auf wirtschaftlichem, müsse auch auf sozialem Gebiete möglich sein. Er sagt: „Welche Demütigung soll darin für ein Volk bestehen, die Verpflichtung zu übernehmen, aus eigenen Stücken einen neuen sozialpolitischen Fortschritt durchzuführen und sich diesen nicht etwa auferlegen zu lassen, sondern sich dazu freiwillig zu verpflichten? Allerdings besteht darin sowohl wie in der Sprache der Einleitung des Vertrages die große Neuerung in den diplomatischen Beziehungen. Die Lebensbedingungen der Arbeiter in demselben Maße zu behandeln, wie die Arbeitsprodukte, und neben den Handelsverträgen Arbeitsverträge abzuschließen, das ist allerdings eine Neuerung.“[2])

Dieser erste Arbeiterschutzvertrag war in der Tat geeignet, die Regierungen für die Annahme der Berner Übereinkommen geneigter zu machen. Von einem Eingriff in die Verwaltung der Vertragsstaaten oder von einer Überwachung kann nicht die Rede sein. Die auf die Ausführung der Übereinkommen bezüglichen Bestimmungen sind durchaus maßvoll. In Art. 5 des Frauennachtarbeitsverbotes und gleichlautend in Art. 2 des Phosphorverbotes steht, daß jedem der kontrahierenden Staaten obliege, die Verwaltungsmaßnahmen zu treffen, die notwendig sind, um in seinem Territorium die strikte Durchführung der Bestimmungen des Übereinkommens zu sichern. Diesem Verlangen kann man die Berechtigung nicht absprechen, denn es hält sich durchaus in den Formen, die man im internationalen Verkehr zu wahren pflegt. Daß sich die Regierungen auf diplomatischem Wege über ihre Maßnahmen und ihre Durchführung auf dem Laufenden halten, ist einfach ein Akt der Höflichkeit. Zu verheimlichen ist da nichts. Gesetze und Verordnungen werden doch publiziert und die Berichte der Fabrikinspektoren werden der

[1]) Toniolo schildert in seinem Berichte, Der Handel mit italienischen Kindern, Schriften Nr. 1. S. 239, die bedauernswerte Lage der jugendlichen Italiener in der französischen Industrie.

[2]) Schriften Nr. 3. S. 46.

Öffentlichkeit nicht vorenthalten. Namentlich für das Deutsche Reich besteht hier gar keine Schwierigkeit. Wäre das internationale Übereinkommen nicht geschlossen, so hätten die Fabrikinspektoren über das nun gültige Phosphorgesetz berichtet wie über jedes andere Gesetz, und wie sie auch über die Durchführung des Verbotes der Frauennachtarbeit und der bestehenden Ausnahmen stets berichtet haben.

Die Frage der Kündigung bedarf, soweit das Deutsche Reich in Betracht kommt, keiner besonderen Erwägung, da an eine Abänderung des geltenden Rechts in absehbarer Zeit nicht zu denken ist. Die Kündigungsfrist ist so bemessen, daß fünf Jahre nach Inkrafttreten der internationalen Bestimmungen von Jahr zu Jahr gekündigt werden kann und die Kündigung nur für den Staat gilt, der sie dem Schweizer Bundesrat eingereicht hat.

Die Bestimmungen der Berner Übereinkommen bilden den Anfang zu einem im Deutschen Reiche geltenden internationalen Arbeiterschutzrecht. Sie gelangen zur Ausführung durch das nun bereits geltende Phosphorgesetz vom Jahre 1903 und durch Abänderung der Gewerbe-Ordnung. Eine Aufhebung dieser Bestimmungen kann nur durch Rücktritt von den internationalen Verträgen erfolgen, während eine Weiterbildung der Zustimmung der Vertragsstaaten nicht bedarf.

Obwohl das Deutsche Reich keine großen Änderungen seines geltenden Rechtes zu fürchten hatte, war aus der Art, wie es an den Vorbereitungen der Berner Übereinkommen durch die internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz teilnahm, ein allzu lebhaftes Interesse nicht ersichtlich. Erst auf der zweiten Generalversammlung der internationalen Vereinigung im Jahre 1902 war es zum ersten Male offiziell vertreten. Der Vertreter des Reichskanzlers betonte das in Deutschland herrschende Interesse daran, daß ähnliche Beschränkungen und Lasten, wie sie hier zum Schutze der Arbeiter gerechterweise auferlegt werden, auch in anderen Ländern in ähnlicher Weise entwickelt und mit Nachdruck durchgeführt werden. Zwei Jahre später erklärte derselbe Regierungsdelegierte. Deutschland habe den festen Willen, auf dem einmal betretenen Wege der sozialen Reform und des Schutzes der Arbeiter nach der Lage der Verhältnisse stetig weiter fortzuschreiten. Er betonte wieder, daß naturgemäß die Länder, die in ihrer Arbeiterschutzgesetzgebung weit vorgeschritten sind, den Wunsch haben, gleiche Lasten und Beschränkungen möchten in den Gebieten der Kon-

kurrenten eingeführt werden. In dieser Betonung der Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt liegt die Antwort auf die Frage, warum das Deutsche Reich die Arbeiterschutzverträge abschließen wollte: in erster Linie im Interesse seiner Industrie. Soweit die anderen vertragschließenden Staaten der gleiche Beweggrund beherrschte, haben sie es wenigstens vermieden, unnötig laut davon zu reden. Der französische Gesandte sagte in Bern auf der Arbeiterschutzkonferenz des Jahres 1906:[1]) „Tous, Messieurs, nous sommes ici animés du même désir d'apporter la sanction d'un engagement réciproque à un premier ensemble de mesures efficaces et pratiques concernant la protection du travail.

Ce sera l'honneur des Etats ici représentés d'avoir, à l'aurore de ce siècle, publiquement témoigné de leur solidarité dans l'accomplissement du devoir social qui s'impose au-dessus de tous aux peuples et à leurs Gouvernements." Das klingt ganz anders; ob es gemeint ist, wie es ausgesprochen, ist gleichgültig, auf jeden Fall wurde das nicht zum Ausdruck gebracht, was der Delegierte des Deutschen Reiches offen herausgesagt hatte.

Die internationale Vereinigung hat von vornherein dies Moment, das natürlich nicht wegzuleugnen ist, bei ihren Beratungen in den Hintergrund treten lassen, denn sonst wäre ein Vorwärtskommen unmöglich gewesen. Sozialpolitiker, die zusammenkommen, um etwas zum Wohl der Arbeitenden zu erreichen, können das auch tun. Die Regierungen haben natürlich das Interesse der Arbeitgeber und der Arbeiter wahrzunehmen und für den Meistgefährdeten einzustehen. Den Arbeitgebern ist es billigerweise nicht zu verdenken, daß sie sich zunächst ablehnend verhalten Maßregeln gegenüber, die ihren Betrieb belasten, gleichgültig ob sie im Interesse der Arbeiter oder aus einem anderen Grunde ergriffen werden. Der Arbeiter wünscht sich natürlich möglichst ausgedehnten Schutz.

Die beachtenswertesten neueren wissenschaftlichen Bearbeitungen der Frage des internationalen Arbeiterschutzes verhielten sich bisher vielfach ablehnend.[2]) Nachdem nun der Anfang mit einer einheitlichen Regelung gemacht ist, kann wohl auch darin eine Änderung eintreten, denn es hat sich gezeigt, daß die Bedenken zum Teil zu überwinden sind. Die bestehenden Verträge können nicht negiert werden; ob sie eine wesentliche Erweiterung erfahren können, dar-

[1]) Protokoll II. p. 43.

[2]) Dochow, Zeitschrift. S. 575. Hier sind die beachtenswertesten Ansichten über die Zweckmäßigkeit eines internationalen Arbeiterschutzes zusammengestellt.

über werden auch in Zukunft die Ansichten auseinander gehen. „Wie soll wohl," sagt von Zwiedineck-Südenhorst,[1]) „eine solche internationale Aktion auf die einflußreichen Industriellen der Auslandstaaten mit geringem oder keinem Arbeiterschutz wirken, wenn die Vertreter der geschützten Industrie ihr Interesse an der Sache damit begründen, daß die internationale Ausgestaltung des Arbeiterschutzes ihnen Erleichterung im Wettbewerb bringen soll, wenn sie jenen zurufen: „Eine große Zahl eurer ausländischen Konkurrenten wird durch den Arbeiterschutz im Wettbewerb gelähmt, sehet doch zu, daß ihr dieselben Lasten übernehmt, damit dieser euer Vorteil nicht länger wirksam bleibe." Nach v. Philippovichs Ansicht besteht die Notwendigkeit, die Entwickelung des nationalen Arbeiterschutzes an internationale (verhältnismäßige) Gleichmäßigkeit zu binden, zweifellos nicht. Es bliebe also nur die Annahme einer Gefährdung der heimischen, mit Arbeiterschutzgesetzgebung versehenen Industrie durch die ausländische; allein die Erfahrung lehrt, daß die Konkurrenz nicht von Ländern mit zurückgebliebener Arbeiterschutzgesetzgebung, sondern von den vorgeschrittenen Ländern ausgeht, deren Arbeiter eine größere Leistungsfähigkeit erlangt haben. . . Im ganzen wird der Wert internationaler Arbeiterschutzbestrebungen nicht überschätzt werden dürfen." [2]) Herkner[3]) meint, man könne fast sagen, das Interesse eines Landes an der Internationalität des Arbeiterschutzes stehe im umgekehrten Verhältnisse zur Ausbildung seiner eigenen Fabrikgesetzgebung. Der Vorteil der Internationalität würde sich wesentlich auf den Trost reduzieren, daß die kleineren Fabrikanten im Lande A. nur dasselbe Schicksal erlitten, das ihre Kollegen im Lande B., C. usw. erführen. Der Arbeiterschutz gefährde lediglich diejenigen Betriebe, welche nicht die Mittel besitzen, höhere Löhne oder kürzere Arbeitszeiten durch bessere technische Ausrüstung wett zu machen. Von diesen Kreisen gehe in der Regel auch der erbittertste Widerstand gegen Verbesserung des Schutzes aus, während die leistungsfähigsten Unternehmungen schon im eigenen wohlverstandenen Interesse die Einrichtungen getroffen haben, die erst durch Gesetz verallgemeinert werden sollen.

---

[1]) v. Zwiedineck-Südenhorst, Arbeiterschutz und Arbeiterversicherung. Leipzig 1905. S. 25.

[2]) v. Philippovich, Grundriß der Politischen Ökonomie. II. Band. I. Teil III. Aufl. Tübingen 1905. S. 189.

[3]) Herkner, Die Arbeiterfrage. III. Aufl. Berlin 1902. S. 382.

Herkner[1]) sieht die schwersten Bedenken gegen die Möglichkeit einer internationalen Arbeiterschutzgesetzgebung darin, daß es sich dabei nicht um rein verwaltungstechnische Abmachungen, wie z. B. bei den meisten internationalen Verkehrsverträgen, sondern geradezu um die wichtigsten Machtfragen der allgemeinen gesellschaftlichen und politischen Entwickelung eines Volkes handelt. „Das gilt namentlich von der Länge der täglichen Arbeitszeit. Je mehr Muße der Arbeitsklasse bleibt, desto aufmerksamer wird sie den Gang der öffentlichen Angelegenheiten verfolgen und desto erfolgreicher überall ihre Interessen zur Geltung zu bringen verstehen. Die Abkürzung der Arbeitszeit ist eine wichtige Etappe auf der Bahn der demokratischen Entwickelung überhaupt. Solche Fragen können nicht durch internationale Diplomatenkonferenzen entschieden werden, ebenso wenig wie Fragen des Wahlrechtes, der Zusammensetzung und der Befugnisse der Vertretungskörper, der Besteuerungspolitik usw." Ausserdem würde ein unabhängiger Staat eine unausgesetzte Einmischung des Auslandes in seine Verwaltungsverhältnisse sich nicht gefallen lassen. Die Möglichkeit einer Internationalität in bezug auf ganz konkrete, spezielle Vorschriften gewerbehygienischer Natur gibt Herkner zu. „Hier dürfen internationale Vereinbarungen um so leichter einsetzen, als die Regelung dieser Verhätnisse zumeist Sache der Verwaltung, Sache der Vollzugsorgane ist."[2])

Der Verlauf der Vorbereitungen und der Berner Konferenzen selbst hat nun aber gezeigt, daß die vorerwähnten Ausführungen sich nicht in allen Punkten als zutreffend erwiesen haben. v. Zwiedineck-Südenhorst gibt auch zu, daß die Anfänge des internationalen Arbeiterschutzrechtes zu gewissen Hoffnungen berechtigen. v. Philippovich und Herkner, die sich zu den neuesten Ereignissen noch nicht geäußert haben, kann man auf Japan verweisen, das ungehindert fortfahren wird, Phosphorzündhölzer weiter zu fabrizieren und mit an die Stelle der vertragschließenden Staaten auf dem Weltmarkt treten wird. Bei seiner unentwickelten Sozialgesetzgebung denkt es gar nicht daran, für internationalen Arbeiterschutz einzutreten.

Die Beteiligung der Staaten an den internationalen Übereinkommen ist verschieden einzuschätzen. Das Deutsche Reich gehört zu den

---

[1]) Herkner a. a. O. S. 383.
[2]) Herkner a. a. O. S. 384.

Staaten, die beinahe gar nichts riskiert hatten. Es brachte keine großen Opfer, erreichte im Gegenteil einen erhöhten Schutz seiner Industrie auf dem Weltmarkt. Der Umstand, daß es den Berner Übereinkommen beitrat, bedarf also keiner besonderen Erwähnung. Anders steht es aber um die Regierungen, die dadurch die Verpflichtung übernommen haben, nicht unwesentliche Änderungen in der Gesetzgebung und Verwaltung vorzunehmen. Diesen ist der Beitritt zu den Übereinkommen hoch anzurechnen. Das trifft zumal für Italien zu, das sich erst vollständig in einen geregelten Arbeiterschutz einleben mußte. Wenn es auch durch den französisch-italienischen Vertrag vom Jahre 1904 verpflichtet war, auf dem Gebiete des Arbeiterschutzes das Gleiche zu tun, wie Frankreich, so muß doch betont werden, daß es sich zu der Zeit, als es jenen Vertrag schloß, schon an den Vorbereitungen für die Berner Konferenz beteiligte. Die italienische Regierung mußte also schon damals mit der Möglichkeit der Erweiterung der Arbeiterschutzbestimmungen rechnen.

Für die Staaten, deren Arbeiterschutzrecht hinter den internationalen Bestimmungen der Berner Konferenzen erheblich zurückbleibt, kommt die Frage der Konkurrenz des Auslandes nicht in Betracht. Sie sind ja gerade das Ausland, das man veranlassen will, der Industrie höhere Lasten aufzuerlegen. Es ist anzunehmen, daß diese Staaten, nachdem sie beigetreten sind, bestrebt sein werden, die hinter ihnen zurückgebliebenen Staaten ebenfalls heranzuziehen.

Von einer Übereilung kann bei den Berner Übereinkommen nicht die Rede sein. Ohne Härten für einige der Vertragschließenden konnte es nicht abgehen. Was in Bern im Jahre 1906 beschlossen ist, kann durchgeführt werden. Eine Belastung der Industrie, die zu einer größeren Arbeitslosigkeit zuungunsten der Arbeiter führen könnte, wird nicht eintreten. Fraglich ist nur, wie sich Italien abfinden wird: ehe es von den Berner Übereinkommen zurücktreten kann, muß es den Vertrag mit Frankreich vom Jahre 1904 lösen, es muß also den Versuch machen, sein nationales Arbeiterschutzrecht auszugestalten, und es wäre gewiß ein großer Segen, wenn dies gelänge.

---

[1]) Evert, Art. Fabrikgesetzgebung. Handwörterbuch der Staatswissenschaften. II. Aufl. F. III. 1900. S. 783. „An eine gesetzliche, wohl gar gleichmäßige internationale Regelung des Arbeiterschutzes ist hiernach schwerlich jemals zu denken.“

Zur Beurteilung des Ergebnisses der Berner Übereinkommen liegen zunächst nur wenige beachtenswerte Äußerungen[1]) vor. Die Tages-Zeitungen[2]) haben sich im allgemeinen zustimmend ausgesprochen. Mißvergnügt zeigt sich ein Teil der Sozialdemokraten. „Die Gleichheit“ bringt einen Artikel von Hoch-Hanau, überschrieben „Die neuesten Leistungen des bürgerlichen internationalen Arbeiterschutzes“, in dem den Lesern u. a. der Unterschied zwischen sozialdemokratischen und bürgerlichen Sozialpolitikern klar gemacht werden soll. „Die sozialdemokratischen Sozialpolitiker sind sich darüber klar, daß die wirtschaftliche Entwickelung zur Umwandlung der jetzigen kapitalistischen Ausbeutungswirtschaft in die sozialistische,

---

[1]) Martin-Saint-Léon, La protection légale des travailleurs. Convention internationale de Berne (26. septembre) et 4e Assemblée générale de l'Association internationale pour la protection légale des Travailleurs (27.—29. septembre 1906). Le Musée Social. Mémoires et Documents N. 10. 1906. p. 335.

[2]) So schrieb z. B. in ihrer sozialpolitischen Monatsrundschau im Oktober 1906 die „Neue Preußische (Kreuz) Zeitung“, der man eine gewisse Zurückhaltung gegenüber der bürgerlichen Sozialpolitik nachsagt: „Nicht als ob die in der schweizerischen Bundeshauptstadt abgeschlossenen Verträge eine besondere Überraschung gebracht hätten. Der Erfolg und die Bedeutung der Berner Verhandlungen liegt vielmehr auf einem ganz anderen Gebiete. Zum ersten Male, kann man wohl sagen, ist hier das erwartungsvolle Sehnen erfüllt worden, das durch die Beratungen der vom deutschen Kaiser im Frühjahre 1890 nach Berlin berufenen internationalen Arbeiterschutzkonferenz in weiten Kreisen geweckt worden war und seitdem mit der fortschreitenden wirtschaftlichen Entwickelung nur immer gebieterischer zum Durchbruch kam. Zum ersten Male hat der Gedanke einer internationalen Verständigung auf dem weiten Felde der praktischen Sozialpolitik eine praktische Gestalt in systematischem Gusse erhalten. Eine gemeinsame Regelung des wirtschaftlich, handelspolitisch und sozial gleich bedeutsamen Problems des Arbeiterschutzes ist unter den Nationen eingeleitet und hiermit ein Schritt von nicht zu verkennender prinzipieller Tragweite vorwärts getan worden. Die Vorgeschichte der internationalen Berner Konferenz ist bekannt. Ihr fiel die schöne Aufgabe zu, das zum Abschluß und zur unmittelbaren gesetzgeberischen Verwertung zu bringen, was die im Mai 1905 an demselben Orte zusammengetretene internationale Arbeiterschutzkonferenz beraten und bis zur Umwandlung in feste Verträge so gut wie fertiggestellt hatte.“ Und über die internationale Vereinigung heißt es dann: „Man sagt gewiß nicht zuviel, wenn man dieser zielbewußt und rastlos tätigen, aber in ihrem Wirken auf das Mögliche sich beschränkenden Körperschaft wegen ihrer trefflichen Vorarbeiten das Hauptverdienst an dem erfolgreichen Verlaufe der Berner Verhandlungen zuschreibt. Auch diesmal galten die Beratungen der Vereinigung der Vorarbeit weiterer gesetzlicher Maßnahmen.“

für und durch die Gesellschaft betriebene Produktion führen muß, und daß der durch den Druck der Arbeiterbewegung dem Unternehmertum abgerungene Arbeiterschutz die Wege für diese Entwickelung ebnet. Sie sind demnach von der Überzeugung erfüllt, daß durch bessere Arbeiterschutzgesetze die Leistungsfähigkeit der Gesellschaft erhöht, nicht vermindert wird, selbst wenn der Unternehmerprofit darunter leiden sollte, eine Überzeugung, die noch stets durch die Erfahrung als richtig bestätigt worden ist. Die bürgerlichen Sozialpolitiker dagegen wollen in erster Linie die „bürgerliche", d. h. die jetzt herrschende kapitalistische Wirtschaftsordnung aufrecht erhalten. Sie können daher nichts wagen, was dem Unternehmerprofit und der gegenwärtigen Produktionsweise gefährlich werden könnte. Deshalb fragen sie bei jedem Schritt, den sie tun sollen, ob sie nicht etwa mit dem Unternehmerprofit in Konflikt kommen. Sie untersuchen, berichten, erwägen, zweifeln, deuteln, kurz sie kommen aus dem Wenn und Aber nicht heraus. Selbst wenn sie durch den Druck der Arbeiterorganisation dazu gelangt sind, eine Arbeiterforderung „im allgemeinen" als berechtigt anzuerkennen, kommen sie „im besonderen" mit so viel Ausnahmen, daß schließlich doch so gut wie gar kein Fortschritt erreicht wäre, wenn es nach dem Rezept der bürgerlichen Arbeiterfreunde ginge."

Deshalb konnte auf den Berner Konferenzen auch nichts herauskommen, woran die Sozialdemokraten ihre Freude haben könnten. Hoch gibt zu, daß die Berner Übereinkommen den Anfang zu einer internationalen Regelung des Arbeiterschutzrechtes bedeuten und fährt dann fort: „Der „erste Schritt" ist aber getan, wahrlich nicht von wegen der Wenn und Aber der bürgerlichen Arbeiterfreunde, sondern unter dem Drucke der Arbeiterbewegung in den maßgebenden Ländern — genau so, wie die wenigen Fortschritte der „nationalen Sozialpolitik" demselben Drucke zu verdanken sind. Demgemäß hängen die weiteren Schritte auf der Bahn zu einem besseren Arbeiterschutz von dem Erstarken der Arbeiterbewegung ab und damit auch von der sozialdemokratischen Sozialpolitik, die mit ihrer wissenschaftlichen Sachlichkeit die nötige Zielklarheit verbindet und deshalb ihren Forderungen den entscheidenden Nachdruck zu geben vermag. Den bürgerlichen Sozialpolitikern aber würde etwas mehr Bescheidenheit gegenüber der Sozialdemokratie recht gut stehen."

Durchaus sachlich urteilt dagegen Zinner im Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands.[1] „Wir wollen keine Hyperkritik üben und diese beiden Übereinkommen daher nicht verkleinern und heruntermachen. Aber viel Bedeutung haben sie nicht. Die industrielle Nachtarbeit der Frauen ist in den meisten Industriestaaten schon seit längerer Zeit verboten, und das Phosphorverbot lehnen gerade die Staaten, in denen es für die betreffende Arbeiterschaft den größten Wert hätte, Österreich, Schweden und Japan, ab. Die Bedeutung der beiden Übereinkommen ist daher eine mehr ideelle, sie liegt mehr nach der grundsätzlichen Seite hin, in der Regelung von Arbeiterschutzfragen durch internationale Verträge in aller Form, die in der Zukunft sich als fruchtbar erweisen mögen."

[1]) Correspondenzblatt. XVI. 1906. S. 726. Vergl. auch Zinner, Die internationale Arbeiterschutzkonferenz in Bern. Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands. XV. 1905. Nr. 23.

D. Die weitere Ausgestaltung des internationalen Arbeiterschutzrechtes.

Daß die internationalen Arbeiterschutzbestimmungen einen größeren Umfang erreichen können, hält v. Philippovich[1]) für unwahrscheinlich, vor allem deshalb, weil die Frage der Verwaltung und Kontrolle solcher internationaler Vereinbarungen noch zu große Hindernisse böte, und daher der internationale Fortschritt durch sie nicht gefördert, sondern gehemmt würde. Wie weit sich diese Hindernisse überwinden lassen, und ob die Gleichartigkeit der sozialen Verhältnisse, wie Jellinek[2]) es ausdrückt, nicht verlangt, daß die sozialpolitischen Reformen, die in einem Staate vorgenommen würden, über diesen Staat hinaus ausgedehnt werden, kann man nicht voraussagen.

Da die internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz die Anregung zu den ersten Staatsverträgen über Arbeiterschutz gegeben hat und fernerhin sich bemühen will, auf die Ausgestaltung des internationalen Arbeiterschutzrechtes hinzuwirken, gestattet ein Blick in ihren Arbeitsplan einige Vermutungen über das Programm einer nächsten Arbeiterschutzkonferenz der Regierungsvertreter.[3])

---

[1]) v. Philippovich, Grundriß a. a. O. S. 189.

[2]) Jellinek, Allgemeine Staatslehre. II. Aufl. S. 117.

[3]) Hoch hinaus wollte Bauer in seiner Darstellung über die Durchführung der statutarischen Aufgaben des internationalen Arbeitsamtes. Schriften Nr. 1. S. 161. Er wollte eine Produktions-, Lohn- und Konsumtionsstatistik der weltwirtschaftlich bedeutsamen Preise des Gewerbes und des Verkehrs aufgestellt wissen. Das Erstarken der Unternehmerverbände, die Fusionierung der Betriebe läßt ihm in der Zukunft neue Versuche des Abschlusses internationaler Produktionskartelle mit Lohn- und Arbeitszeitklauseln als möglich erscheinen. Ihm erschien es denkbar, daß man zu international gleichartigen Grundsätzen über das Recht der Arbeiter im Dienste des Weltverkehrs gelangt etc. — Die internationale Vereinigung steckte die Grenzen auf ihrer Generalversammlung im Jahre 1902 enger und erst die Genfer Versammlung des Jahres 1906 hat dem internationalen Arbeitsamt Aufgaben übertragen, die auf eine internationale Sozialstatistik schließlich hinauskommen. Es dürfte zu bedenken sein, ob diese Arbeiten den Aufgaben des Arbeitsamtes noch entsprechen.

Die internationale Vereinigung tagte im Jahre 1906 im unmittelbaren Anschluß an die Berner Konferenz in Genf.[1]) Das Programm für die nächste Tätigkeit der Vereinigung ist ein reichhaltiges und teilweise recht schwieriges. Als ein hochbedeutsames, sozialpolitisches Ereignis wurde es bezeichnet, daß man sich einstimmig für den allgemeinen gesetzlichen Maximalarbeitstag aller Arbeiter ausgesprochen hat. Das internationale Arbeitsamt erhielt den Auftrag, Berichte über die Dauer der täglichen Arbeitszeit der erwachsenen Arbeiter und Angestellten zu liefern, und ebenso über die Wirkungen der bereits durch Gesetz, Verwaltungsmaßnahmen oder die Initiative der Arbeitgeber und Arbeiterorganisationen erzielten Beschränkungen des Maximalarbeitstages, insbesondere in bezug auf die Steigerung der Arbeitsleistung der Arbeiter und den Fortschritt der Technik. Die Untersuchung kann auf einzelne Industriezweige beschränkt werden, aber trotz der Beschränkung dürfte dieser Beschluß nicht ohne Schwierigkeit durchzuführen sein. Zu den nächstliegenden und notwendigsten Arbeiten wird diese Untersuchung kaum gehören.

Ferner ist die Vereinigung der Ansicht, daß die Übelstände in der Hausindustrie ein Eingreifen der Staatsgewalt notwendig machen. Die nationalen Sektionen werden ersucht, von ihren Regierungen bestimmte Maßnahmen zu verlangen. Auch diese Frage ist für eine internationale Regelung zunächst noch lange nicht reif. Mögen die Sektionen ihr Heil versuchen. Die Vereinigung will weiter auf die Anerkennung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Ausländer in der Sozialversicherung hinwirken. Das ist auch anerkennenswert. Über die Stellung der Ausländer in der Arbeiterversicherung gibt es schon eine reiche Literatur,[2]) das internationale Arbeitsamt hat sich darüber schon einige Berichte erstatten lassen; der siebente internationale Arbeiterversicherungskongreß hat sich im Jahre 1906 ebenfalls mit der Arbeiterversicherung und den Ausländern beschäftigt.[3])

[1]) Ein Bericht des Bureaus der internationalen Vereinigung ist noch nicht ausgegeben, die Zeitungsberichte können aber als zuverlässig angesehen werden.

[2]) Rosin, Das Recht der Arbeiterversicherung. I. 1893. S. 23. Inland und Ausland; Laß, Die Stellung der Ausländer in der deutschen Arbeiterversicherung, 1904, mit Berücksichtigung der neuesten Literatur.

[3]) Günther, Die Stellung der Ausländer in der Arbeiterversicherung der europäischen Staaten. Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft. VI. 1906. S. 488, mit Literaturangaben. — Auf der dritten Generalversammlung der internationalen Vereinigung 1904 wurde folgender Beschluß gefaßt: „Für die

Liefert die internationale Vereinigung ihrem Arbeitsplan gemäß außerdem noch einen vergleichenden Bericht über die Maßnahmen, die in jedem Lande durch Gesetz oder Verordnung zur Sicherung der Durchführung der Arbeiterschutzgesetzgebung ergriffen sind, und stellt sie Erhebungen über den Umfang der gewerblichen Kinderarbeit an, so liegt das in hohem Grade im Interesse einer Ausgestaltung des internationalen Arbeiterschutzrechtes. Nicht ausgeschlossen ist es, daß einzelne Sektionen in dem Bemühen, ihre Regierungen zum Beitritt zum Verbot der Verwendung von Phosphor in der Zündholzindustrie zu bewegen, Erfolg haben.

Die wichtigsten Fragen, die in Genf verhandelt wurden und schon jetzt für eine nächste Regierungsvertreterkonferenz am geeignetsten erscheinen, sind die Regelung der Herstellung und Verwendung von Bleifarben und die Einschränkung der Nachtarbeit der Jugendlichen. In diesen beiden Fragen, die auch den Verhandlungsgegenständen der ersten beiden Berner Konferenzen, dem Phosphorverbot in der Zündholzindustrie und dem Verbot der gewerblichen Nachtarbeit der Frauen, entsprechen würden, ist die internationale Vereinigung bereits über die ersten Vorfragen hinaus. Bis zum Beginn des Jahres 1908 sollen Berichte der Sektionen erstattet werden über die Gefahren bei der Herstellung und der Anwendung der Bleifarben, sowie in der keramischen und polygraphischen Industrie, die einheitlich zu verarbeiten sind. Ferner soll über die Gesetze und Verwaltungsmaßnahmen berichtet werden, die ein Verbot der Verwendung von Bleifarben bezwecken, wobei zu berücksichtigen ist, ob das Verbot nur für öffentliche Arbeiten oder für Privatarbeiten oder für beide gilt, wie es gewirkt hat, und welche Versuche mit bleifreien Farben gemacht wurden. In den Berichten über „gesundheitsgefährliche Industrien“ sind schon eine Reihe recht beachtenswerter Berichte veröffentlicht, die Frage ist in den Fach- und Tageszeitungen von Beteiligten so eifrig besprochen worden, daß mit Sicherheit anzunehmen ist, daß einer künftigen Regierungskonferenz durch die internationale Vereinigung ein Material unterbreitet werden kann, welches ihren Beratungen als zuverlässige Grundlage dienen kann.

Rechte, welche dem Arbeiter und seinen Hinterbliebenen in den Versicherungs- und Haftpflichtgesetzen gewährt sind, soll keine Unterscheidung nach Staatsangehörigkeit, Wohnort oder Aufenthalt der Berechtigten stattfinden. Das Gesetz des Ortes, wo der Betrieb liegt, soll maßgebend sein.“

Erhöhteres Interesse, auch weil eine größere Zahl von Personen betroffen wird, kommt dem Verbot der Nachtarbeit der Jugendlichen zu. Als man durch internationalen Vertrag die gewerbliche Arbeit der Frauen in der Nacht zu beseitigen suchte, wollte man damit die kommende und die heranwachsende Generation schützen. Wenn sich jenes Verbot durchführen ließ, warum sollte es nicht auch auf die jugendlichen männlichen[1]) Arbeiter erstreckt werden können?

Die internationale Vereinigung hat zunächst auf der letzten Generalversammlung beschlossen, daß für jugendliche Arbeiter bis zum 14. Lebensjahr ein absolutes Verbot der gewerblichen Nachtarbeit einzuführen ist. Für Jugendliche im Alter von 14 bis 18 Jahren sind Ausnahmen zulässig:

a) in Fällen höherer Gewalt oder in ausnahmsweisen Verhältnissen;
b) in Industrien, deren Rohprodukte leicht dem Verderben unterworfen sind, und zur Vermeidung großen Schadens.

Die Nachtruhe hat mindestens die Zeit von 10 Uhr abends bis 5 Uhr morgens zu umfassen.

Im Handelsgewerbe, in Gast- und Schankwirtschaften, auch in den Bureaus der gewerblichen Betriebe, in denen die Nachtarbeit untersagt ist, sind keine Ausnahmen zuzulassen.

Die Schwierigkeiten, die der Durchführung des Verbotes der Nachtruhe der Jugendlichen entgegenstehen, werden noch ganz erheblich dadurch vermehrt, daß man die Angestellten in Bureaus etc. dem absoluten Verbot unterstellen will. Die Spezialkommission, die sich mit den Vorschlägen noch zu beschäftigten hat und voraussichtlich ebenso erfreulich arbeiten wird, wie die des Jahres 1904 in ihren Beratungen über die Nachtarbeit der Frauen, entschließt sich vielleicht, diese Forderung fallen zu lassen.[2]) Die übrigen

---

[1]) Das Verbot der Nachtarbeit der Frauen trifft die jugendlichen Arbeiterinnen mit, denn es heißt in dem Berner Übereinkommen: le travail industriel de nuit sera interdit à toutes les femmes, sans distinction d'âge.

[2]) Die Forderung war aufgenommen worden, weil der Verband der französischen Handelsangestellten einem der Delegierten der Generalversammlung des Jahres 1904 in Basel eine Petition überreicht hatte, in welcher die Schutzansprüche dieser Arbeiterkategorie der Vereinigung besonders ans Herz gelegt wurden. „Das Schicksal dieser Arbeiter ist viel zu lange unberücksichtigt geblieben, und es wird notwendig sein, sich ihrer in der Frage der Arbeitszeit zu erinnern.“ Von diesem Wunsche des französischen Delegierten wurde protokollarisch Vormerkung genommen. Schriften Nr. 3. S. 63. Der Kommission, die sich mit der Aufstellung

Vorschläge sind so, daß sie sich zum Ausgangspunkt für weitere Beratungen eignen.

Es kann wohl angenommen werden, daß für ein internationales Verbot der Nachtarbeit der Jugendlichen etwa die gleichen Staaten in Frage kommen werden, die das Berner Übereinkommen über die Frauennachtarbeit unterzeichnet haben. Daher liegt es nahe, daß man das neue dem älteren Abkommen nach Möglichkeit anpaßt. Fraglich ist es, ob man darüber hinausgehen kann. Wünschenswert wäre es, wenn man eine Maximalstundenzahl festlegte, über welche hinaus Jugendliche nicht beschäftigt werden dürften; Arbeit in den Nachtstunden wäre zu verbieten. Es bedarf der Erwägung, ob man nicht von der Zulassung von Ausnahmen des Verbotes gänzlich absehen kann.

Daß auch hierbei die Heimarbeit einer Regelung nicht mit unterworfen werden kann, ist leider unvermeidlich, das Nachtarbeitsverbot der Jugendlichen wird sich nur auf die größeren Betriebe erstrecken können, etwa in gleicher Weise wie das Frauennachtarbeitsverbot. Die Schwierigkeiten, die einer Vereinheitlichung des geltenden Rechtes in den Industriestaaten entgegenstehen, sind recht erhebliche.

---

eines Fragebogens befaßt hatte, schien die Einfügung der Frage nach der Lage der jugendlichen Handels- und Industrieangestellten zu Studienzwecken berechtigt, a. a. O. S. 61. — Was hätte man wohl erreicht, wenn man das Verbot der Nachtarbeit der Frauen in gleicher Weise hätte ausdehnen wollen? Es ist nicht zu leugnen, daß Mißstände im Handelsgewerbe etc. zu beseitigen sind, aber getrennt von den Maßnahmen im Interesse der gewerblichen Fabrikarbeiter.

Anhang.

I.

A. CONVENTION INTERNATIONALE SUR L'INTERDICTION DU TRAVAIL DE NUIT DES FEMMES EMPLOYÉES DANS L'INDUSTRIE.*

Sa Majesté l'Empereur d'Allemagne, Roi de Prusse; Sa Majesté l'Empereur d'Autriche, Roi de Bohême, etc., et Roi apostolique de Hongrie; Sa Majesté le Roi des Belges; Sa Majesté le Roi de Danemark; Sa Majesté le Roi d'Espagne; le Président de la République Française; Sa Majesté le Roi du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande et des Possessions Britanniques au delà des Mers, Empereur des Indes; Sa Majesté le Roi d'Italie; Son Altesse Royale le Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau; Sa Majesté la Reine des Pays-Bas; Sa Majesté le Roi de Portugal et des Algarves, etc.; Sa Majesté le Roi de Suède; le Conseil Fédéral Suisse,

Désirant faciliter le développement de la protection ouvrière par l'adoption de dispositions communes,

Ont résolu de conclure à cet effet une convention concernant le travail de nuit des femmes employées dans l'industrie, et ont nommé pour leurs Plénipotentiaires, savoir: . . .

Lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, ont successivement discuté et adopté les dispositions suivantes:

Article premier.

Le travail industriel de nuit sera interdit à toutes les femmes, sans distinction d'âge, sous réserve des exceptions prévues ci-après.

La présente Convention s'applique à toutes les entreprises industrielles où sont employés plus de dix ouvriers et ouvrières; elle ne s'applique en aucun cas aux entreprises où ne sont employés que les membres de la famille.

A chacun des Etats contractants incombe le soin de définir ce qu'il faut entendre par entreprises industrielles. Parmi celles-ci seront en tout cas comprises les mines et carrières, ainsi que les industries de fabrication

* Abgedruckt aus: Actes de la Conférence diplomatique pour la protection ouvrière réunie à Berne du 17 au 28 septembre 1906. —

et de transformation des matières; la législation nationale précisera sur ce dernier point la limite entre l'industrie, d'une part, l'agriculture et le commerce, d'autre part.

Article 2.

Le repos de nuit visé à l'article précédent aura une durée minimum de onze heures consécutives; dans ces onze heures, quelle que soit la législation de chaque Etat, devra être compris l'intervalle de dix heures du soir à cinq heures du matin.

Toutefois, dans les Etats où le travail de nuit des femmes adultes employées dans l'industrie n'est pas encore réglementé, la durée du repos ininterrompu pourra, à titre transitoire et pour une période de trois ans au plus, être limitée à dix heures.

Article 3.

L'interdiction du travail de nuit pourra être levée:

1° en cas de force majeure, lorsque dans une entreprise se produit une interruption d'exploitation impossible à prévoir et n'ayant pas un caractère périodique;

2° dans le cas où le travail s'applique soit à des matières premières, soit à des matières en élaboration, qui seraient susceptibles d'altération très rapide, lorsque cela est nécessaire pour sauver ces matières d'une perte inévitable.

Article 4.

Dans les industries soumises à l'influence des saisons, et en cas de circonstances exceptionnelles pour toute entreprise, la durée du repos ininterrompu de nuit pourra être réduite à dix heures, soixante jours par an.

Article 5.

A chacun des Etats contractants incombe le soin de prendre les mesures administratives qui seraient nécessaires pour assurer sur son territoire la stricte exécution des dispositions de la présente Convention.

Les Gouvernements se communiqueront par la voie diplomatique les lois et règlements sur la matière de la présente Convention qui sont ou seront en vigueur dans leurs pays, ainsi que les rapports périodiques concernant l'application de ces lois et règlements.

Article 6.

Les dispositions de la présente Convention ne seront applicables à une colonie, possession ou protectorat que dans le cas où une notification à cet effet serait donnée en son nom au Conseil fédéral suisse par le Gouvernement métropolitain.

Celui-ci, en notifiant l'adhésion d'une colonie, possession ou protectorat pourra déclarer que la Convention ne s'appliquera pas à telles catégories de travaux indigènes dont la surveillance serait impossible.

Article 7.

Dans les Etats hors d'Europe, ainsi que dans les colonies, possessions ou protectorats, lorsque le climat ou la condition des populations indigènes

l'exigeront, la durée du repos ininterrompu de nuit pourra être inférieure aux minima fixés par la présente Convention, à la condition que des repos compensateurs soient accordés pendant le jour.

Article 8.

La présente Convention sera ratifiée et les ratifications en seront déposées le 31 décembre 1908 au plus tard auprès du Conseil fédéral suisse.

Il sera dressé de ce dépôt un procès-verbal, dont une copie, certifiée conforme, sera remise par la voie diplomatique à chacun des Etats contractants.

La présente Convention entrera en vigueur deux ans après la clôture du procès-verbal de dépôt.

Le délai de mise en vigueur est porté de deux à dix ans:

1° pour les fabriques de sucre brut de betterave;

2° pour le peignage et la filature de la laine;

3° pour les travaux au jour des exploitations minières, lorsque ces travaux sont arrêtés annuellement, quatre mois au moins, par des influences climatériques.

Article 9.

Les Etats non signataires de la présente Convention sont admis à déclarer leur adhésion par un acte adressé au Conseil fédéral suisse, qui le fera connaître à chacun des autres Etats contractants.

Article 10.

Les délais prévus par l'article 8 pour la mise en vigueur de la présente Convention partiront, pour les Etats non signataires, ainsi que pour les colonies, possessions ou protectorats, de la date de leur adhésion.

Article 11.

La présente Convention ne pourra pas être dénoncée soit par les Etats signataires, soit par les Etats, colonies, possessions ou protectorats qui adhéreraient ultérieurement, avant l'expiration d'un délai de douze ans à partir de la clôture du procès-verbal de dépôt des ratifications.

Elle pourra ensuite être dénoncée d'année en année.

La dénonciation n'aura d'effet qu'un an après qu'elle aura été adressée par écrit au Conseil fédéral suisse par le Gouvernement intéressé, ou, s'il s'agit d'une colonie, possession ou protectorat, par le Gouvernement métropolitain; le Conseil fédéral la communiquera immédiatement au Gouvernement de chacun des autres Etats contractants.

La dénonciation n'aura d'effet qu'à l'égard de l'Etat, colonie, possession ou protectorat au nom de qui elle aura été adressée.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires ont signé la présente Convention.

Fait à Berne, le vingt-six septembre mil neuf cent six, en un seul exemplaire, qui demeurera déposé aux archives de la Confédération suisse et dont une copie, certifiée conforme, sera remise par la voie diplomatique à chacun des Etats contractants.

B. CONVENTION INTERNATIONALE SUR L'INTERDICTION DE L'EMPLOI DU PHOSPHORE BLANC (JAUNE) DANS L'INDUSTRIE DES ALLUMETTES.

Sa Majesté l'Empereur d'Allemagne, Roi de Prusse; Sa Majesté le Roi de Danemark; le Président de la République Française; Sa Majesté le Roi d'Italie; Son Altesse Royale le Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau; Sa Majesté la Reine des Pays-Bas; le Conseil Fédéral Suisse,

Désirant faciliter le développement de la protection ouvrière par l'adoption de dispositions communes,

Ont résolu de conclure à cet effet une convention concernant l'emploi du phosphore blanc (jaune) dans l'industrie des allumettes, et ont nommé pour leur Plénipotentiaires, savoir: ...

Lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes:

Article premier.

Les Hautes Parties contractantes s'engagent à interdire sur leur territoire la fabrication, l'introduction et la mise en vente des allumettes contenant du phosphore blanc (jaune).

Article 2.

A chacun des Etats contractants incombe le soin de prendre les mesures administratives qui seraient nécessaires pour assurer sur son territoire la stricte exécution des dispositions de la présente Convention.

Les Gouvernements se communiqueront par la voie diplomatique les lois et règlements sur la matière de la présente Convention qui sont ou seront en vigueur dans leurs pays, ainsi que les rapports concernant l'application de ces lois et règlements.

Article 3.

Les dispositions de la présente Convention ne seront applicables à une colonie, possession ou protectorat que dans le cas où une notification à cet effet serait donnée en son nom au Conseil fédéral suisse par le Gouvernement métropolitain.

Article 4.

La présente Convention sera ratifiée et les ratifications en seront déposées le 31 décembre 1908 au plus tard auprès du Conseil fédéral suisse.

Il sera dressé de ce dépôt un procès-verbal, dont une copie, certifiée conforme, sera remise par la voie diplomatique à chacun des Etats contractants.

La présente Convention entrera en vigueur trois ans après la clôture du procès-verbal de dépôt.

Article 5.

Les Etats non signataires de la présente Convention sont admis à déclarer leur adhésion par un acte adressé au Conseil fédéral suisse, qui le fera connaître à chacun des autres Etats contractants.

Le délai prévu par l'article 4 pour la mise en vigueur de la présente Convention est porté à cinq ans pour les Etats non signataires, ainsi que pour les colonies, possessions ou protectorats, à compter de la notification de leur adhésion.

Article 6.

La présente Convention ne pourra pas être dénoncée soit par les Etats signataires, soit par les Etats, colonies, possessions ou protectorats qui adhéreraient ultérieurement, avant l'expiration d'un délai de cinq ans à partir de la clôture du procès-verbal de dépôt des ratifications.

Elle pourra ensuite être dénoncée d'année en année.

La dénonciation n'aura d'effet qu'un an après qu'elle aura été adressée par écrit au Conseil fédéral suisse par le Gouvernement intéressé, ou, s'il s'agit d'une colonie, possession ou protectorat, par le Gouvernement métropolitain; le Conseil fédéral la communiquera immédiatement au Gouvernement de chacun des autres Etats contractants.

La dénonciation n'aura d'effet qu'à l'égard de l'Etat, colonie, possession ou protectorat au nom de qui elle aura été adressée.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires ont signé la présente Convention.

Fait à Berne, le vingt-six septembre mil neuf cent six, en un seul exemplaire, qui demeurera déposé aux archives de la Confédération suisse et dont une copie, certifiée conforme, sera remise par la voie diplomatique à chacun des Etats contractants.

C. RÉSOLUTION.

„Au moment de procéder à la signature de la Convention sur le travail de nuit des femmes, les Délégués du Danemark, de l'Espagne, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal, de la Suède et de la Suisse,

convaincus de l'utilité d'assurer la plus grande unité possible à la réglementation qui sera èdictée en conformité de la présente Convention,

émettent le vœu que les diverses questions ayant trait à ladite Convention, que celle-ci aurait laissées dans le doute, puissent être, par une ou plusieurs des Parties contractantes, soumises à l'appréciation d'une Commission où chaque Etat cosignataire serait représenté par un délégué ou par un délégué et des délégués-adjoints.

Cette Commission aurait une mission purement consultative. En aucun cas elle ne pourrait se livrer à aucune enquête ni s'immiscer en quoi que ce soit dans les actes administratifs ou autres des Etats.

Elle ferait sur les questions qui lui seraient soumises un rapport qui serait communiqué aux Etats contractants.

Cette Commission pourrait, en outre, être appelée:

1. A donner son avis sur les conditions d'équivalence auxquelles peuvent être acceptées les adhésions des Etats hors d'Europe, ainsi que des possessions, colonies, protectorats, lorsque le climat ou la condition des indigènes exigeront des modifications de détail de la Convention.

2. Sans préjudicier à l'initiative de chaque Etat contractant, à servir d'organe pour l'échange de vues préliminaire, au cas où les Hautes Parties contractantes seraient d'accord sur l'utilité qu'il y aurait à réunir de nouvelles conférences au sujet de la condition des travailleurs.

La Commission se réunirait sur la demande de l'un des Etats contractants, mais pas plus d'une fois par année, sauf entente entre les Etats contractants pour une réunion supplémentaire en raison de circonstances exceptionnelles. Elle s'assemblerait dans chacune des capitales des Etats contractants d'Europe successivement et dans l'ordre alphabétique.

Il serait entendu que les Etats contractants se réserveraient la faculté de soumettre à l'arbitrage, conformément à l'article 16 de la Convention de La Haye, les questions que soulèverait la Convention en date de ce jour, même si elles avaient été l'objet d'un avis de la Commission.

Les Délégués précités demandent au Gouvernement suisse, qui accepte, de vouloir bien, jusqu'à la clôture du procès-verbal de dépôt des ratifications de la Convention, continuer les pourparlers pour l'adhésion au présent Vœu des Etats dont les Délégués ne l'auraient pas signé.

Ce Vœu serait transformé en Convention par les Etats contractants, à la diligence du Gouvernement suisse, dès qu'il aurait reçu l'adhésion de tous les Etats signataires de la Convention."

Berne, le 26 septembre 1906.

II.

CONVENTION DE TRAVAIL FRANCO-ITALIENNE*)
du 15. 4. 1904.

Le Président de la République française et Sa Majesté le roi d'Italie désirant, par des accords internationaux, assurer à la personne des travailleurs des **garanties** de réciprocité **analogues** à celles que les traités de **commerce** ont prévues pour les produits du travail et particulièrement:

1º **Faciliter à leurs nationaux travaillant à l'étranger** la jouissance de leurs **épargnes**, et leur menager le **benéfice des assurances sociales**;

2º **Garantir** aux travailleurs le maintien des **mesures de protection** déjà édictées en leur faveur et concourir au progrès de la législation ouvrière, ont résolu de conclure à cet effet une convention. . . . .

Article premier.

Des négociations seront engagées à Paris après la ratification de la présente convention, pour la conclusion d'arrangements fondés sur les principes énoncés ci-après et destinés à règler le détail de leur application, — exception faite pour l'arrangement relatif à la Caisse nationale d'épargne de

---

*) Dochow, Internationaler Arbeiterschutz.. Zeitschrift für Internationales Privat- und Öffentliches Recht. XVI. 1906. Anhang S. 590.

France et à la Caisse d'épargne postale d'Italie prévu sous le paragraphe A-ci-dessous, qui sera annexé à la convention.

a) Les fonds versés à titre d'épargne, soit à la Caisse nationale d'épargne de France, soit à la Caisse d'épargne postale d'Italie, pourront, sur la demande des intéressés, être transférés sans frais de l'une des caisses à l'autre, chacune de ces caisses appliquant aux dépôts ainsi transférés les règles générales qu'elle applique aux dépôts effectués chez elle par les nationaux.

Un régime de transfert, sur des bases analogues, pourra être institué entre diverses Caisses d'epargne privées de France et d'Italie ayant leur siège dans de grandes agglomérations industrielles ou dans des villes frontières. Sans comporter la gratuité absolue des transferts, ce régime stipulera le concours des administrations postales, soit gratuit, soit à tarif réduit.

b) Les deux gouvernements faciliteront, par l'entremise tant des administrations postales que des caisses nationales, le versement des cotisations des Italiens résidant en France à la Caisse nationale de prévoyance d'Italie et des Français résidant en Italie à la Caisse nationale des retraites de France. Ils faciliteront de même le payement en France des pensions acquises, soit par des Italiens, soit par des Français, à la Caisse nationale italienne et réciproquement.

c) L'admission des ouvriers et employés de nationalité italienne à la constitution de retraites de vieillesse et peut-être d'invalidité, dans le régime général des retraites ouvrières actuellement élaboré par le parlement français, ainsi que la participation des ouvriers et employés de nationalité française au régime des ouvrières en Italie, seront réglées aussitôt après le vote de dispositions législatives dans les pays contractants.

La part de pension correspondant aux versements de l'ouvrier ou employé ou aux retenues faites sur son salaire lui sera acquis intégralement.

En ce qui concerne la part de pension correspondant aux contributions patronales, il sera statué par l'arrangement, dans les conditions de réciprocité.

La part de pension à provenir éventuellement de subventions budgétaires sera laissée à l'appréciation de chaque Etat et payée sur les ressources à ses nationaux ayant acquis une retraite dans l'autre pays.

Les deux Etats contractants faciliteront par l'entremise, tant des administrations postales que de leurs caisses de retraite, le paiement en Italie des pensions acquises en Europe et réciproquement,

Les deux gouvernements étudieront, pour les ouvriers et employés ayant travaillé successivement dans les deux pays pendant des périodes minima à déterminer, sans remplir dans aucun des deux les conditions requises pour les retraites ouvrières, un régime spécial d'acquisition de retraite.

d) Les ouvriers et employés de nationalité italienne, victimes en France d'accidents par le fait ou à l'occasion du travail, ainsi que leurs représentants résidant en France, auront droit aux mêmes indemnités que les Français et réciproquement.

Les Italiens bénéficiaires de rentes cessant de résider en France, ainsi que les représentants de la victime qui ne résidaient pas en France au moment de l'accident, auront droit à des indemnités à déterminer. Les capitaux constitutifs de ces indimnités, évalués d'àprès un tarif annexé à l'arrangement, pourront être versés à la Caisse nationale italienne de prévoyance, à charge par elle d'assurer le service des rentes. La Caisse nationale italienne d'assurance contre les accidents du travail acceptera également, suivant tarif conventionnel, pour le risque d'indemnité aux représentants ne résidant pas en France des ouvriers italiens victimes d'accidents, les réassurances des réassureurs français désireux de se décharger éventuellement de toutes recherches et démarches à cet égard. Des avantages équivalents seront séservés, par réciprocité, pour les Français victimes d'accidents du travail en Italie.

e) L'admission des ouvriers et employés italiens, en France, à des institutions d'assurances ou de secours contre le chômage subventionées par les pouvoirs publics, l'admission des ouvriers et employés français, en Italie, aux institutions de même nature, seront légales le cas échéant, après le vote dans les deux pays de dispositions réglées, relatives à ces institutions.

f) Les arrangements prévus au présent article seront conclus pour une durée de cinq années. Les deux parties contractans devront se prévenir mutuellement une année à l'avance, si leur intention est d'y mettre fin à l'expiration de ce terme. A défaut d'un tel avis, l'arrangement sera prorogé d'année en année, pour un délai d'un an, par tacite reconduction.

Article 2.

a) Les deux gouvernements détermineront, pour éviter les erreurs ou les fausses déclarations, la nature des pièces à présenter aux consulats italiens, par les jeunes Italiens embauchés en France, ainsi que la forme des certificats à fournir aux mairie par lesdits consulats, avant délivrance aux enfants des livrets prescrits par la législation sur le travail des enfants. Les inspecteurs du travail se feront représenter les certificats à chaque visite; ils retireront les livrets indûment détenus.

b) Le gouvernement français organisera des comités de patronage conprenant, autant que possible, des Italiens parmi leurs membres, pour les régions industrielles où seront employés en grand nombre de jeunes Italiens logés en dehors de leurs familles par des intermédiaires.

c) Les mêmes mesures seront prises pour la protection des jeunes ouvriers français en Italie.

Article 3.

Au cas où l'initiative serait prise par l'un des deux Etats contractants ou par un des Etats avec qui ils entretiennent des relations diplomatiques, de convoquer divers gouvernements à une conférence internationale dans le but d'unifier, par des conventions, certaines dispositions des lois protectrices des travailleurs, l'adhésion de l'un des deux gouvernements au projet de conférence entraînerait, de la part de l'autre gouvernement, une réponse favorable en principe.

Article 4.

Au moment de signer cet accord, le gouvernement italien prend l'engagement de compléter l'organisation dans tout le royaume, et particulièrement dans les régions où le travail industriel et développé, d'un service d'inspection fonctionnant sous l'autorité de l'État et offrant, pour l'application des lois, des garanties analogues à celles que présente le service de l'inspection du travail en France.

Les inspecteurs feront observer les lois en vigueur sur le travail des femmes et des enfants, et notamment les prescriptions que concernent:

1° l'interdiction du travail de nuit;

2° l'âge d'admission au travail dans les ateliers industriels;

3° la durée du travail journalier;

4° l'obligation du repos hebdomadaire.

Le gouvernement italien s'engage à publier un rapport annuel détaillé sur l'application des lois et règlements relatifs au travail des femmes et des enfants.

Le gouvernement italien déclare en outre qu'il a l'intention de mettre à l'étude et de réaliser graduellement la réduction progressive de la durée du travail journalier des femmes dans l'industrie.

Article 5.

Chacune des deux parties contractantes se réserve la faculté de dénoncer à toute époque la présente convention et les arrangements prévus à l'article 1, en faisant connaître son intention un an d'avance, s'il y a lieu de reconnaître que la législature relative au travail des femmes et des enfants n'a pas été respectée par l'autre partie, sur les points énoncés spécialement à l'article 4, alinéa 2, faute d'une inspection suffisante, ou par suite de tolérances contraires à l'esprit de la loi, ou que le législateur aura diminué sur les mêmes points la protection édictée en faveur des travailleurs.



